

Rechtspluralismus, Parteienkalkül, Wahljustiz

Lokale Konflikte in Oaxaca (Mexiko)

Dorothee Gottwald*

	Seite
A. Konflikte in einem pluralistischen Wahlrecht	123
B. Exemplarische Struktur eines Wahlkonflikts: Der Fall <i>Santiago Yaveo</i>	129
I. Ein gespaltenes <i>municipio</i>	129
II. Kultureller Konflikt, Wahlkonflikt, Agrarkonflikt	131
III. Gespaltenes Dorf, strategisches Gewohnheitsrecht	132
IV. "Wir müssen Akteure sein" – Beginn der Bewegung der <i>agencias</i>	135
V. Hybride Wahlsysteme: Der Einfluß der Parteien	137
C. Der schwierige Zugang zur Justiz: Die Zulässigkeitsrechtsprechung des Bundeswahlgerichts	140
I. Eine Klage mit geringen Chancen	140
II. Die Frage des statthaften Rechtsmittels	141
III. Fristen, faktische Hindernisse und Verhandlungskultur	144
IV. Die Erledigung des angefochtenen Akts nach der <i>teoría de la definitividad</i>	147
D. Das Gericht bricht sein Schweigen: Die materielle Position des Bundeswahlgerichts zum indigenen Recht	151
E. Formale und informale Strategien in Konkurrenz	155
I. Die organisierte Unwirksamkeit der Rechtsprechung	155
II. Begrenzte Erwartungen	159
III. Die Umformulierung von Recht in Politik	161
F. Paradoxe Selbstbeschreibungen	163
Summary	164

A. Konflikte in einem pluralistischen Wahlrecht¹

Der Bundesstaat Oaxaca, im Südosten Mexikos gelegen, ist für indigene Wahlrechte ein einzigartiges Laboratorium. 30 Prozent der Bevölkerung gehören nach linguistischen Kriterien einem von 15 indigenen Völkern an,² die je eigenes, in allgemeinen Grundsätzen verwandtes Recht praktizieren. Das macht Oaxaca zu dem

* Ref. iur., 1999-2002 Doktorandin am Max-Planck-Institut für Europäische Rechtsgeschichte Frankfurt am Main.

¹ Diese Studie entstand im Rahmen des Projekts "Cambio social y procesos electorales en regiones indígenas de México" des Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) und des Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Ich danke Dr. Francois Lartigue für die Einladung ans CIESAS D. F. und für seinen vielfältigen Rat bei der Durchführung dieser Untersuchung. Der Forschungsaufenthalt in Mexiko wurde mir durch ein großzügiges Stipendium der Stiftung Ludwig-Heidenhain ermöglicht. Der Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México D. F., öffnete mir bereitwillig sein Archiv. Die Bürger von Santiago Yaveo schenkten mir ihre Gastfreundschaft und waren offen für meine unendliche Neugier. Mit Mstra. Lourdes Morales (Institut d'Hautes Etudes d'Amérique Latine-Sorbonne Paris III) verbindet mich eine intensive Zusammenarbeit über den Fall *Santiago Yaveo*; ihr sei insbesondere für die Überlassung von fünf Interviews von März und April 2002 gedankt. Besonderer Dank gebührt Lic. Rafael Zamorátegui Jiménez, sowohl für seine Hilfe beim Transkribieren der Interviews als auch für seine Begleitung durch die Sierra Juárez.

Bundesstaat mit dem höchsten indigenen Bevölkerungsanteil und der größten ethnisch-kulturellen Diversität Mexikos. Zusätzlich ist Oaxaca in so viele kleine Verwaltungseinheiten eingeteilt wie kein anderer Bundesstaat Mexikos und bietet daher eine einmalige Vielfalt von lokalen Wahlen.

Auf dieses Laboratorium wirken in den letzten Jahren zwei verschiedene und teilweise gegensätzliche Reformen ein. Erstens trat 1995 im Bundesstaat Oaxaca ein reformiertes Wahlgesetz in Kraft,³ durch das erstmals in der Geschichte Mexikos die Geltung der *usos y costumbres* anerkannt wurde.⁴ Es handelt sich dabei um das indigene Wahlrecht, das sich aus Elementen der vorkolonialen Zeit in Auseinandersetzung mit dem spanischen Verwaltungssystem entwickelt hat und in dem politische, rechtliche und religiöse Normativität zusammenfließen. Zweitens wurde 1996 für ganz Mexiko der Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF, Bundeswahlgericht) gegründet, ein Wahlgericht für Mexiko mit Sitz in Mexiko-Stadt. Auftrag dieses Gerichts ist es, den mexikanischen Bürgern erstmals eine unabhängige Wahlgerichtsbarkeit, ein insbesondere vom Einfluß der Politik freies System von Wahljustiz zu bieten. Seitdem unterliegen sämtliche Wahlen, auch die nach indigenem Recht, der unabhängigen Wahlgerichtsbarkeit eines staatlichen Gerichts.

Im folgenden wird die Rolle des mexikanischen Bundeswahlgerichts in Wahlkonflikten nach indigenem Recht untersucht. In ihnen trifft die Rechtsprechung nicht nur auf das indigene Recht als ein der staatlichen Justiz fremdes Rechtssystem, sondern auch auf lokale Situationen, in denen staatliches und indigenes Recht sich komplex überlagern. Das Gericht wird hier selbst zu einem Faktor in den Interaktionen zweier Rechtssysteme. Diese Zusammenhänge werden im folgenden anhand der Handlungsstrategien der lokalen, regionalen und überregionalen Akteure im exemplarischen Fall Santiago Yaveo dargestellt. Dabei interessiert besonders das Verhältnis von formalen Strategien (Beschwerde, Mediation unter Leitung von staatlichen Stellen, Klage) und informalen Handlungsweisen (politische Agitation, Verhandlung, Gewalt).

In der Rolle des Bundeswahlgerichts in Wahlkonflikten nach indigenem Recht zeigt sich auch, welches Verhältnis die beiden Reformen – Anerkennung indigenen Wahlrechts 1995, Eröffnung des Bundeswahlgerichts 1996 – in der Praxis zueinander gewinnen. Sie folgten zwei gegensätzlichen Staatsidealen. In der Anerkennung des indigenen Rechts wurde in begrenztem Umfang ein plurikulturelles Moment

² Man rechnet heute 15 Völker, und zwar in der Reihenfolge ihrer Größe: Zapoteken, Mixteken, Mazateken, Chinanteken, Mixes, Chatinos, Triquis, Cuicateken, Huaves, Nahuas, Zoques, Chontales, Amuzgos, Chochos, und Ixcateken. Eine Statistik des Instituto Nacional Indigenista (INI) dieser Ethnien ist unter http://207.248.180.194/bibdf/ini/estatal/oaxaca/04_identidad.html zugänglich.

³ Art. 109-125 Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIP-PEO).

⁴ "Gebräuche und Rechtsgewohnheiten", kritisch zu diesem Begriff Raquel Yrigoyen, *Pautas de Coordinación entre el derecho indígena y el derecho estatal*, Guatemala 1999, 1 ff.; Maria Teresa Sierra, *Autonomía y Pluralismo Jurídico: El Debate Mexicano*, in: *América Indígena*, Bd. 58 (1998), 19-48, besonders S. 26.

akzeptiert, in dem Politik, Recht und Religion nicht getrennt werden und das zuweilen den Vorstellungen westlicher Individualdemokratie zuwiderläuft; für diese vorsichtige Hinwendung zur Plurikulturalität war das neue Bewußtsein der Rechte indigener Völker und die Welle der lateinamerikanischen Verfassungsreformen der 90er Jahre⁵ ebenso bestimmend wie die Angst vor einem Übergreifen des Chiapas-Konflikts auf Oaxaca.⁶ Dagegen folgte die Einrichtung des Bundeswahlgerichts einem westlich-individualistischen Rechtsstaatsideal, das vor allem auf den Schutz des Individuums vor dem Staat angelegt ist, die Trennung von Recht und Politik als oberste Maxime verfolgt und damit grundlegend monokulturell ausgerichtet ist. Zwischen beiden Staatsidealen schwankt nicht nur die mexikanische Politik; die meisten lateinamerikanischen Länder kennen derartige paradoxe Selbstbeschreibungen des Staates. Die Konflikte nach indigenem Wahlrecht vor dem Bundeswahlgericht sind Situationen, in denen beide Staatsbilder zusammentreffen und über ihr Verhältnis in der Praxis entschieden wird.

Der Bundesstaat Oaxaca ist einer von 36 Bundesstaaten in der föderalen Verfassung Mexikos. Er ist in 30 Distrikte eingeteilt, die ihrerseits aus einzelnen *municipios* bestehen. Die *municipios* sind die kleinsten Verwaltungseinheiten und damit gleichzeitig die untersten Einheiten für gesetzlich anerkannte Wahlen. Sie entsprechen nicht einer deutschen Gemeinde, insbesondere in ländlichen Gebieten nicht einem Dorf, sondern eher einem kleinen Landkreis. Gesetzlich definiert ist ein *municipio* als ein Raum, in dem 15.000 Personen leben.⁷ Viele *municipios* bestehen daher aus mehr als einem Dorf. Man unterscheidet dann eine *cabecera* (das Hauptdorf, in dem die Verwaltung des *municipios* angesiedelt ist) und bis zu 82 untergeordnete Dörfer, denen je nach Einwohnerzahl der Status einer *agencia* oder *agencia de policía* zukommt und die gewisse eigene Verwaltungsaufgaben haben, sowie kleinste Siedlungen ohne juristischen Status.⁸ Die Zahl der *municipios*, stets Streitpunkt zwischen Gemeindeautonomie und staatlicher Kontrolle, ist in keinem anderen Bundesstaat so hoch wie in Oaxaca. Bedingt durch den zähen Widerstand der damals fast ausschließlich indigenen Bevölkerung gegen die Gebietsreformen des 19. Jahrhunderts, zählt Oaxaca bis heute 570 *municipios*⁹ und damit eine unvergleichliche Vielfalt von lokalen Wahlen.

⁵ Bartolomé Clavero, *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, México/Madrid 1994, 180-203.

⁶ Über die unterschiedlichen und teilweise sogar widersprüchlichen Interessen, die in der Entstehungsgeschichte der Wahlrechtsreform zusammenspielen, David Recondo, *État et coutumes électorales dans l'Oaxaca (Méxique): Réflexions sur les enjeux politiques du multiculturalisme*. Thèse pour le doctorat en science politique présentée le lundi 3 juin 2002, Université Montesquieu Bordeaux-IV, erscheint 2003, 191-204, 215-234.

⁷ Diese Legaldefinition gilt seit der Reform von 1983, Art. 9 A *Ley de organización municipal*: "Para tener la categoría de municipio se requiere que la localidad respectiva, cuente por lo menos con quince mil habitantes y con los elementos suficientes para su sostenimiento, administración y desarrollo."

⁸ Cristina Velásquez, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Oaxaca, 2000, 17.

In 418, also in fast drei Vierteln der *municipios*, werden *usos y costumbres* praktiziert.¹⁰ In der Mehrzahl sind es *municipios* in ländlichen Gebieten mit indigener Bevölkerung; es gibt jedoch auch indigene *municipios* mit Parteiensystem und umgekehrt selbst große und bevölkerungsreiche *municipios* von Mestizen, die am System der *usos y costumbres* festhalten.¹¹

Usos y costumbres sind örtliches Gewohnheitsrecht. Sie kennen das *municipio* als Bezugsgröße nicht und haben auch keine über das einzelne Dorf, d.h. die *cabecera* oder die einzelne *agencia* hinausgehenden Rechtsinhalte. Einige gemeinsame Grundsätze lassen sich jedoch formulieren. Es gibt weder Parteien noch Wahlkampf. Statt dessen ist das höchste Organ eines indigenen Dorfs die Dorfversammlung der erwachsenen Bürger.¹² Im übrigen wird ein Rotationssystem von Ämtern praktiziert, in das sich schon Jugendliche einbinden müssen. Jährlich oder alle drei Jahre werden politische und religiöse Ämter neu vergeben, zumindest die hohen Ämter durch öffentlichen Konsens in der Dorfversammlung. Die höchsten Ämter sind meist der *presidente* (Bürgermeister) und seine Stellvertreter, die *regidores* (Verwalter bestimmter Ressorts), die *mayordomos* (Organisatoren religiöser Feste) und in einigen Dörfern *síndici* (lokale Richter); gemeinsam bilden sie den *cabildo* (etwa: Gemeinderat). In einem *municipio* mit mehreren Dörfern ist der Bürgermeister der *cabecera* stets auch der Gesamtbürgermeister des *municipio*, der *presidente municipal*. Neben diesen Hauptämtern können über hundert kleinere Ämter vorgesehen sein. Ämter zu übernehmen wird weniger als Machtausübung denn als verpflichtender Dienst an der Allgemeinheit angesehen. Bei Verweigerung der Amtsübernahme oder -ausübung drohen Sanktionen: Ermahnung, Schadensersatz, Amtsenthebung, Geldstrafe, Aberkennung von Rechten, Gefängnis und sogar die Vertreibung aus dem Dorf.¹³

Der typische Ablauf der Wahl in einem *municipio*, das sich nach *usos y costumbres* regiert, ist folgender: Im Frühjahr müssen alle *municipios* beim Instituto Estatal Electoral (IEE, dem Staatlichen Wahlinstitut in Oaxaca-Stadt) melden, ob sie indigenem Recht oder dem Parteiensystem folgen wollen. Dieses Verzeichnis aller 570 *municipios* und ihrer rechtlichen Zugehörigkeit (*catálogo municipal*) wird vom Parlament des Bundesstaats Oaxaca approbiert. Für die lokale Wahl wird eine Dorfversammlung zusammengerufen und nach einer Aussprache öffentlich abgestimmt. Der häufigste Abstimmungsmodus ist das Handheben, danach das Zeichnen eines Kreidestrichs an einer Tafel.¹⁴ Nach der Wahl folgt jedoch ein zweistufiges staatli-

⁹ Velásquez, *ibid.*, 34-37. Sie spiegeln meist nicht die im Gesetz vorgesehene Bevölkerungssituation wider. 92 Prozent der *municipios* haben weniger als 15.000 Einwohner, 55 Prozent erreichen nicht einmal 3.000 Einwohner, Velásquez, *ibid.*, 16.

¹⁰ Eine Liste dieser *municipios* und kurze Angaben über ihre *usos y costumbres* hat der Tribunal Estatal Electoral (TEE, Wahlgericht des Bundesstaats Oaxaca) herausgegeben: TEE, *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*, Oaxaca 2002, Bd. 2, 473-805.

¹¹ Velásquez (Anm. 8), 193-195; Recondo (Anm. 6), 318-319, 341-344.

¹² In 18 Prozent der *municipios*, die sich nach *usos y costumbres* regieren, sind Frauen keine wahlberechtigten Mitglieder der Versammlung, Velásquez (Anm. 8), 228.

¹³ Velásquez, *ibid.*, 158-162.

ches Verfahren zur Beurteilung der Wahlen: Zuerst muß das Staatliche Wahlinstitut über ihre Gültigkeit befinden; danach hat auch das Parlament des Bundesstaats Oaxaca das Recht der Wahlbeurteilung. In allen mexikanischen Bundesstaaten außer Oaxaca ist diese Kompetenz der Parlamente inzwischen abgeschafft. Meist befindet das Parlament von Oaxaca erst in den letzten Dezembertagen, wenn die Entscheidungen des Staatlichen Wahlinstituts vollständig vorliegen, über die Gültigkeit lokaler Wahlen. Bei Ungültigkeit wird das Wahlinstitut aufgefordert, in den betreffenden *municipios* außerordentliche Wahlen zu organisieren, bei Gültigkeit dürfen die Amtsträger ihre Ämter antreten.

Die Gründung des Bundeswahlgerichts 1996 veränderte das Panorama. Seine Einrichtung fügte dem Handlungsrahmen der Akteure in lokalen Wahlkonflikten neue Möglichkeiten hinzu. Sie können nun Klage erheben, können ihren Gegnern mit einer solchen Klage drohen und können die Beurteilung ihrer Wahlen durch die staatlichen Organe rechtlich überprüfen lassen. Damit eröffnet die Reform von 1996 erstmals eine inhaltliche gerichtliche Kontrolle der *usos y costumbres*: eine neue Konfrontationsebene zwischen staatlichem und indigenem Recht.

Bisher haben ausschließlich *municipios* im Bundesstaat Oaxaca das Bundeswahlgericht angerufen. Es wurden insgesamt fünfzehn Prozesse geführt, die sechs *municipios* betrafen. Nach den Wahlen 1998 beschäftigten sich die Richter mit den *municipios* Asunción Tlacolulita¹⁵ und Santiago Ixtayutla.¹⁶ 2001 wurden die Wahlen von San Sebastian Tutla,¹⁷ San Miguel Quetzaltepec,¹⁸ Santiago Yaveo¹⁹ und San Juan Quiotepec²⁰ verhandelt. Der zentrale Konflikt für die Beurteilung der Rolle des Bundeswahlgerichts in indigenen Wahlkonflikten ist jedoch der im *municipio* Santiago Yaveo. Er zeigte die typische Überlagerung von Rechten und Interessensphären in exemplarischer Weise (dazu unten Abschnitt B). In diesem *municipio* nehmen traditionell nur die Bürger der *cabecera* an den Wahlen des *municipio* teil. Dies schließt die Bewohner der zehn *agencias* und *agencias de policía* und damit über 90 Prozent der Bevölkerung von den lokalen Wahlen aus. Der Ausschluß der *agencias* wird in über 100 *municipios* in Oaxaca praktiziert, bisher ist es jedoch nur in Santiago Yaveo zu einer Klage vor dem Bundeswahlgericht gekommen; dies macht Santiago Yaveo zu einem Präzedenzfall für die 100 ähnlich gelagerten *muni-*

¹⁴ Andere Dörfer sind innerhalb des Systems der *usos y costumbres* zur Urnenabstimmung übergegangen, stimmen direkt mündlich ab, entscheiden nach der Stärke des Applauses, den einzelne Kandidaten bekommen, oder stellen sich in Reihen hinter dem favorisierten Kandidaten auf, wobei die Länge der Reihe entscheidet. Im einzelnen dazu für die Wahl von 1995 Recondo (Anm. 6), 625.

¹⁵ Insgesamt drei Entscheidungen: SUP-JRC-152/99, 11.11.1999; SUP-JDC-037/99 und 038/99, 10.2.2000; SUP-JDC-037/99, 19.6.2000; alle zugänglich mit Materialien in der Veröffentlichung: Elección de Concejales al Ayuntamiento del Municipio de Asunción Tlacolulita, Estado de Oaxaca, por Usos y Costumbres: Caso Oaxaca. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001. Colección Sentencias Relevantes, 4.

¹⁶ SUP-JDC-001/2000, JDC-003/2000, JDC-004/2000, 2.3.2000.

¹⁷ SUP-JDC-01/2002, JDC-02/2002, JDC-03/2002, JDC-04/2002, 13.1.2002.

¹⁸ SUP-JDC-023/2002, SUP-JDC-024/2002, 12.3.2002.

¹⁹ SUP-JDC-13/2002, 5.6.2002.

²⁰ SUP-JDC-745/2002, 11.6.2002.

cipios. Mehr noch: Die Rolle dieses Gerichts in Wahlkonflikten nach indigenem Recht war bislang so zurückhaltend, daß es gar nicht materiell zum Verhältnis zwischen indigenem Recht und staatlichem Recht Stellung genommen hatte (dazu unten Abschnitt C). Im Fall *Yaveo* stellte es nun fest, der Ausschluß der *agencias* verstoße gegen das Demokratieprinzip, weil auch die indigene Autonomie nach dem Verhältnis der Individualgrundrechte zueinander beurteilt werden müsse (dazu unten Abschnitt D). Indem das Bundeswahlgericht erstmals das Verhältnis zwischen staatlichem und indigenem Recht materiell entschied, erlaubt der Fall *Yaveo* auch erstmals eine umfassende Analyse des Verhaltens der verschiedenen Akteure, die sich um die Lösung eines Wahlkonflikts nach indigenem Recht bemühen (dazu unten Abschnitt E).

Untersuchungen über die Wahlgerichtsbarkeit in Wahlen nach indigenem Recht liegen noch nicht vor. Das Werk von Cristina Velásquez²¹ beleuchtet anhand einer Vielzahl von Einzelfällen die Geschichte und gegenwärtige Praxis der *usos y costumbres*, während sich die Dissertation von David Recondo²² auf die Entstehungsgeschichte und die Auswirkungen der Wahlrechtsreform in Oaxaca von 1995 konzentriert. Der Fall *Yaveo* wurde bisher lediglich in der Tagespresse besprochen.²³

Die Untersuchung stützt sich auf die Akten des Bundeswahlgerichts und des Staatlichen Wahlinstituts (IEE) Oaxaca sowie auf eingehende Feldarbeit in Santiago Yaveo. Fünfzehn ausführliche Interviews und eine Reihe informeller Gespräche wurden im Zeitraum von März bis August 2002 in der *cabecera* und in fünf *agencias* (San Juan Jaltepec, Santa Maria, La Trinidad, Nuevo Ocotlán, Francisco Villa) geführt.²⁴ Im übrigen wurden der klägerische Anwalt Fortino Méndez aus der Kanzlei Ruiz Cruz & Cabrera, Oaxaca, und der ehemalige Präsident des Staatlichen Wahlinstituts Oaxaca, Cipriano Flores Cruz, befragt.²⁵ Damit standen neben

²¹ Velásquez (Anm. 8).

²² Recondo (Anm. 6).

²³ Cipriano Flores Cruz: La resolución de Santiago Yaveo, Noticias 15.6.2002; Pedro Matias, Oaxaca: Justicia tardía para campesinos, Proceso 8.7.2002.

²⁴ Die Verfasserin führte zwei Reisen vom 19.-22.7. und vom 22.-25.8.2002 durch und befragte dabei folgende Informanten: Aureliano Díaz, Bürgermeister des Dorfs und *municipios* Santiago Yaveo 1995/98 (20.7.2002), den kommunalen Sekretär (22.7.2002), Fortino Jiménez Ortiz, Bürgermeister des Dorfs und *municipio* Santiago Yaveo 1998/2001 (22.7.2002), Gilberto Hernández, ein Bürger der *cabecera* (22.7.2002), Dagoberto Miguel Juárez, Bürgermeister von Santa Maria Yaveo 2001/02 (23.8.2002), Faustino Chávez Hernández, Bürgermeister von San Trinidad Yaveo 2001/02 (23.8.2002), Sergio González Mendoza, *administrador* seit 25.6.2002 (24.8.2002), Bulmaro Pérez Patricio, Bürgermeister des Dorfs und *municipio* Santiago Yaveo 1993/1995 und Kandidat für dasselbe Amt 2002/2004 (24.8.2002) und Fausto González de la Rosa, Bürgermeister von Nuevo Ocotlán 1998/2001 (25.8.2002). Im übrigen konnte auf vier Interviews zurückgegriffen werden, die Lourdes Morales im März und April 2002 geführt hatte mit Javier Avalos, früherem Pfarrer in Santiago Yaveo (9.3.2002), Celedonio Cortes Lara, Bürgermeister von Francisco Villa 1998/2001 (16.3.2002), Omar Angel Rodríguez, Bürger von San Juan Jaltepec (20.4.2002) und Bulmaro Pérez Patricio (20.4.2002).

²⁵ Interview der Verf. mit Fortino Méndez (25.6.2002), Interview von Lourdes Morales mit Cipriano Flores Cruz, Präsident des Staatlichen Wahlinstituts Oaxaca bis 2002 (18.4.2002). Neben den Akteuren des Konflikts wurden folgende Spezialisten befragt: Raúl Avila Ortiz, TEPJF (24.5.2002), Cristina Velásquez Cepeda (13.6.2002), Fausto Díaz Montes, Instituto de Investigaciones Sociales de la

den Akten der Staatsorgane die Schilderungen einer Reihe von unterschiedlich positionierten Akteuren des Konflikts zur Verfügung. Die Daten wurden zu vier unterschiedlichen Zeitpunkten der entscheidenden Konfliktphase vor und nach der Entscheidung des Bundeswahlgerichts erhoben und ermöglichten so eine differenzierte Rekonstruktion des Konflikts.

B. Exemplarische Struktur eines Konflikts: Der Fall *Santiago Yaveo*

I. Ein gespaltenes *municipio*

Santiago Yaveo ist eines der 418 *municipios*, die sich in den Wahlperioden 1995, 1998 und 2001 unter dem System der *usos y costumbres* eintragen ließen. Es liegt im politischen Distrikt Choapam und im XX. Wahlbezirk im äußersten Nordosten des Bundesstaats an der Grenze zu Veracruz. Die Ost-West-Ausdehnung beträgt 80 Kilometer; aufgrund der schlechten Straßenverhältnisse braucht man jedoch selbst mit einem der wenigen Autos von der *cabecera* bis zu einigen der *agencias* etwa 10 Stunden. Seinen Namen gibt dem *municipio* die *cabecera*, das Dorf Santiago Yaveo im äußersten Westen des *municipios*.²⁶ Daneben zählt es drei *agencias* (La Trinidad, San Juan Jaltepec und Zapotitancillo de Juárez) und sieben *agencias de policía* (Bella Vista, Santa Maria Yaveo, Dolores Hidalgo, Nuevo Ocotlán, Campo Nuevo, Francisco Villa und Llano Grande) sowie 169 verstreute kleinere und kleinste Siedlungen. Das *municipio* hatte 1995 eine Bevölkerung von 6696 Personen,²⁷ davon lebten weniger als 10 Prozent in der *cabecera*.²⁸

Der Bezirk Choapam gehört zu den mexikanischen Regionen mit dem größten Armutsproblem und dem geringsten Zugang zu medizinischer Versorgung oder Bildung.²⁹ 85 Prozent der Bevölkerung leben von der Landwirtschaft, mehrheitlich vom Kaffeeanbau mit den sich daraus ergebenden Schwierigkeiten seit dem Preisverfall des Kaffees auf dem Weltmarkt. 29 Prozent der Bevölkerung sind Analphabeten.³⁰ In der *cabecera* gibt es eine Ärztin und eine Krankenschwester, eine Kirche, jedoch keinen Priester, eine Grundschule, eine *telesecundaria* (5.-9. Klasse) auf

Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (IISUABJO) (24.6.2002 und 27.8.2002), Salomón Nahmad Sitton, CIESAS Istmo (11.7.2002), sowie Miguel Angel Vásquez und Raúl Méndez, Servicios para una Educación Alternativa (EDUCA) (12.6.2002).

²⁶ Yaveo, zapotekisch: "Hahnenhügel" (aus *yíac* – Hahn und *vio* – Hügel), eine andere Etymologie ist aus *yaga* – Mast und *veo* – Koyote; Gobierno del Estado de Oaxaca: "Parroquia de Santiago Yaveo" in: Cuadros Sinópticos de Pueblos, ranchos y municipalidades, Oaxaca 1883.

²⁷ Die Tendenz ist wegen der Landflucht abnehmend, im Jahr 2000 waren es noch 6599, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Dirección del Sistema Nacional de Información Municipal, Ficha Básica Complementaria, S. 1.

²⁸ Im Jahr 1995 waren es 613 Bewohner, also 9,15 Prozent, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Dirección del Sistema Nacional de Información Municipal, Ficha Básica Complementaria, S. 3.

²⁹ Jorge Hernández Díaz, Municipios y marginación en Oaxaca, in: La Marcha. Realidad Municipal de Oaxaca, 5 (2002), 4-5.

³⁰ Gerechnet von der Bevölkerung über 15 Jahre, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Dirección del Sistema Nacional de Información Municipal, Ficha Básica Complementaria, S. 2.

der Basis von Fernsehsendungen für abgelegene Regionen und mehrere Gemischtwarenläden. In einem davon steht ein öffentliches Telefon, an dem Anrufe entgegengenommen werden. Die eintreffenden Nachrichten werden von der Betreiberin des Ladens mittels eines Megaphons ausgerichtet. Die *cabecera* ist mit dem Jeep auf einer ungeteerten Trasse zu erreichen. Die einzige Transportmöglichkeit dorthin wird privat von einem Bewohner der *cabecera* gestellt, der mit dem einzigen Auto des Dorfs täglich ein- oder zweimal ohne festen Zeitplan die 2,5 Stunden in den nächsten Ort an der Landstraße fährt.

Das *municipio* zerfällt geographisch, sozioökonomisch, ethnisch und kulturell in zwei konkurrierende Teile.³¹ Der westliche Teil liegt im Gebirge der Sierra Juárez, hier liegen die *cabecera* und die sog. "oberen" *agencias* San Juan Jaltepec, Santa Maria Yaveo, Trinidad Yaveo und Campo Nuevo, sehr alte Dörfer mit überwiegend indigener Bevölkerung.³² Ursprünglich lebten hier ausschließlich Zapoteken; vor etwa zwanzig Jahren zogen aufgrund des damals etwas günstigeren Kaffeepreises auch Bauern aus dem Volk der Mixe vom südlich angrenzenden Distrikt Mixe in diese Dörfer, die sich weitgehend assimilierten. Zwischen den oberen *agencias* besteht eine ethnisch-kulturell bedingte Solidarität: "La Trinidad, Santa Maria und San Juanito, wir sind verbrüderte Dörfer, weil wir Zapoteken sind, die anderen sind nicht von hier, die sind von draußen."³³ Dazu gehört auch, daß in jeder dieser *agencias* eigene *usos y costumbres*, ein eigenes Ämtersystem und eigene Versammlungen existieren. Diese Solidarität schließt jedoch auch die *cabecera* mit ein.

Der westliche, untere Teil war hingegen bis in die 50er Jahre unbewohnt; dann wurde er vom Erschließungsprojekt "Cerro de Oro" betroffen, einem der größten hydrologischen Pläne in der Geschichte Mexikos. Der Río Papaloapán wurde kanalisiert und damit 357 *municipios* im Grenzgebiet zwischen den Bundesstaaten Oaxaca, Veracruz und Puebla teils umgesiedelt, teils in ihrer Struktur verändert. 1972 wurde die Landstraße von Tuxtepec nach Palomares eröffnet, die durch die geographische Mitte des *municipio* Santiago Yaveo führt und in der Geschichte seiner Bevölkerungsstruktur eine entscheidende Rolle spielt. An der Straße siedelten sich bald Bauern und Gewerbetreibende aus ganz Mexiko in neuen Dörfern an, den sog. "unteren" *agencias*. Sie haben wirtschaftlich bessere Möglichkeiten, nicht nur, weil der Boden in der Ebene leichter bebaubar ist, sondern weil sie Viehzüchter und Limonenbauern sind, die nicht unter den Schwankungen des Kaffeepreises leiden. Diese Landwirte sind fast ausschließlich Mestizen und haben kulturell und politisch nur wenig mit der *cabecera* und den "oberen" *agencias* gemein.

³¹ Es teilt seine Grundstruktur mit den südlich angrenzenden *municipios* des Distrikts Mixe, insbesondere mit San Juan Cotzocón, Interview mit Dr. Salomon Nahmad Sitton, 11.7.2002.

³² Santiago Yaveo gilt als mehrere Jahrhunderte alt; genaue Feststellungen können nicht getroffen werden, weil das Dorfarchiv in den 40er Jahren verbrannte, Interview mit Fortino Jiménez am 22.7.2002.

³³ "La Trinidad, Santa Maria y San Juanito, somos pueblos hermanos porque somos zapotecos, los demás no son de aquí, son de fuera." Interview von Lourdes Morales mit Omar Angel Pérez auf dem Weg von San Juan Jaltepec nach Maria Lombardo, am 20.4.2002.

Im täglichen Leben bestehen wenige Kontakte zwischen den beiden Gruppen von Dörfern. Die Bewohner der oberen *agencias* kommen zwar gelegentlich in den nächsten größeren Ort an der Landstraße Maria Lombardo, Sitz des *delegado* (Regierungsvertreter für die Region) und Umschlagplatz für Waren und Neuigkeiten. Am Leben der unteren *agencias* besteht jedoch wenig Interesse. Die übliche Form des Kontakts zwischen den Dörfern der Region ist die Teilnahme am Patronatsfest der anderen Dörfer, nach Möglichkeit mit der Blaskapelle des eigenen Dorfs. Diese Besuche sind eine typische Erscheinungsform der indigenen Dorfkultur. Zwischen den "oberen" und den "unteren" Dörfern finden sie daher nicht statt. Der Bürgermeister von Santa Maria Yaveo, einem der "oberen" Dörfer, gab an, nicht zu wissen, welche Sprache im Osten des *municipio* gesprochen wird.³⁴ Das Desinteresse an den mestizisch geprägten Dörfern ist jedoch im oberen Teil des *municipios* auch ein Bestandteil der politischen Rhetorik. Mit der Ablehnung der politischen Beteiligung der *agencias* wird die kulturell-ethnische Verschiedenheit der Dörfer im *municipio* betont. Die Bewohner der unteren *agencias* sind damit Fremde, die im Leben der "oberen" Dörfer keine Mitbestimmung zu fordern haben.

Umgekehrt nehmen die Bewohner der unteren *agencias* wenig Anteil am Leben der *cabecera*. Ein Wirt aus Maria Lombardo, der in Campo Nuevo eine Viehzucht betreibt, gab an, überallhin gute Kontakte zu haben und daher fast alle in Yaveo zu kennen. Er sei jedoch in den 20 Jahren, in denen er an der Landstraße lebt, noch nie in der *cabecera* gewesen.³⁵ Diese Distanz ist auch durch das Bild bedingt, das in den unteren *agencias* häufig von den Zapoteken und Mixe herrscht. Es ist das Bild des Fremden, dem man mit Unverständnis und Belustigung, oft auch mit Mißtrauen begegnet, eines traditionalistischen, eigenbrötlerischen und leicht zur Gewalt reizbaren Menschen.³⁶

II. Kultureller Konflikt, Wahlkonflikt, Agrarkonflikt

Zwischen den "oberen" und den "unteren" Dörfern besteht jedoch nicht nur ein kulturelles Problem, sondern auch ein Agrarkonflikt. Er wird in Trinidad Yaveo, also an der ethnisch-kulturellen Binnengrenze des *municipio* ausgetragen und entwickelt sich analog zu den kulturellen Differenzen. Der indigene, obere Teil des *municipio* hat eine kommunale Güterordnung, d.h. das Bodeneigentum liegt beim Dorf, die Bauern erwerben nur ein Nutzungsrecht. In Gemeineigentum dieser oder ähnlicher Art stehen fast 75 Prozent des Grunds und Bodens in Oaxaca.³⁷ In den unteren *agencias* herrscht dagegen das Privateigentum vor. Es ist in den letzten Jah-

³⁴ Interview mit Dagoberto Miguel Juárez am 23.8.2002.

³⁵ Interview am 24.8.2002 auf dem Weg zwischen Maria Lombardo und Santiago Yaveo.

³⁶ Gespräch mit dem Wirt, 24.8.2002 auf dem Weg nach Santiago Yaveo. Die Frau des Bürgermeisters von Nuevo Ocotlán, Fausto González de la Rosa, berichtete davon, wie ihr Mann im Lauf des Wahlstreits nach einer Sitzung in San Juan Jaltepec festgenommen wurde. Als sie eine Bekannte aus den "unteren" *agencias* anrief, um zu erfahren, ob auch deren Mann noch nicht von der Sitzung zurückgekommen sei, erwiderte diese lediglich: "Du weißt doch, wie die Indios sind." Interview mit Fausto González de la Rosa am 25.8.2002.

ren auch für den privaten Verkauf interessant geworden, weil die Region Teil des Plans Puebla-Panama ist, eines Entwicklungsplans für Mittelamerika. Gewaltsame Grenzstreitigkeiten zwischen dem Dorf Trinidad Yaveo und veracruzianischen Privateigentümern um 20.000 Hektar Land³⁸ forderten inzwischen mindestens zwölf Tote.³⁹

Rechtliche Maßnahmen haben bisher keine Lösung gebracht: 1997 wurden in einem Urteil des Tribunal Superior Agrario 4.200 Hektar dem Dorf Trinidad zugesprochen,⁴⁰ dieses Urteil wurde jedoch nie vollstreckt, auch wegen Bedrohungen der Viehzüchter. Im März 1992 befaßte sich das Komitee gegen Rassendiskriminierung der UNO mit dem Fall und rügte Verletzungen der Menschenrechte von Indigenen in La Trinidad.⁴¹

Zur Zeit sind bei den zuständigen Behörden des Bundesstaates Oaxaca nicht weniger als 656 offene Agrarkonflikte bekannt. Mehr als die Hälfte geht mit Gewalt einher, in vielen ist der Rechtsweg bereits erschöpft.⁴² Selbst der noch ungeklärte Mord an 27 Bauern in Agua Fría, der im Juni 2002 auch die Aufmerksamkeit der deutschen Medienöffentlichkeit auf Oaxaca zog, geht möglicherweise auf Agrarstreitigkeiten zwischen Santo Domingo Tejomulco und Santiago Xochiltepec zurück.⁴³ Die Verkettung von ethnisch-agrarischen mit politischen Streitigkeiten ist typisch, denn "in Oaxaca ist der Kampf um den Boden auch Kampf um die Macht".⁴⁴

III. Gespaltenes Dorf, strategisches Gewohnheitsrecht

Durch den kulturellen Konflikt und den Streit um das Land sind die Spannungen also unmittelbar in der Binnenstruktur des *municipio* Santiago Yaveo angelegt. Dennoch gab es in den dreißig Jahren seit Entstehung der "unteren" *agencias* keinen offenen politischen Konflikt. Es bedurfte neuer Interessen, damit er zum Ausbruch kam.

³⁷ Davon stehen 57,36 im beschriebenen Kommunaleigentum, 16,81 im Eigentum von *ejidos*, einer Form kollektiven Grundeigentums, die durch die Bodenreform von 1910 eingeführt wurde. Bis 1992 bestanden die *ejidos* aus unveräußerlichen Grundstücken, von denen die Bauern einen Nießbrauch erwarben. Seit der Reform des Art. 27 der mexikanischen Bundesverfassung von 1992 können die Bauern ein Eigentumsrecht erwerben und ihre Parzelle verkaufen.

³⁸ Interview mit Dagoberto Miguel Juárez, 25.8.2002.

³⁹ Pedro Matías, Oaxaca: Justicia tardía para campesinos, Proceso, 8.7.2002.

⁴⁰ Juicio del Tribunal Agrario 656/97 zugunsten von La Trinidad und Juicio del Tribunal Agrario 107/97 zugunsten von Zapititlancillo.

⁴¹ Recomendación 52/92 a.

⁴² Matilde Pérez, "Muerte y violencia han marcado los conflictos agrarios en Oaxaca; actualmente suman 656", in: La Jornada, 5.6.2002, 7.

⁴³ Geklärt ist dies freilich nicht, es kommt auch eine Täterschaft paramilitärischer Gruppen in Betracht, Rosa Rojas, "Paramilitares serían autores de la matanza de Agua Fría", La Jornada, 12.6.2002, 14.

⁴⁴ "En Oaxaca las luchas por la tierra son también luchas por el poder", Francisco López Bárcenas, "Violencia, conflictos agrarios y control político en Oaxaca", La Jornada, 4.6.2002, 9.

In der *cabecera* schwelt spätestens seit 1992 ein Streit zwischen zwei Gruppen um zwei führende politische Persönlichkeiten. Die Anfänge des Konflikts zwischen Aureliano Díaz Gómez und Bulmaro Pérez Patricio sind nur noch schwer auszumachen. Bulmaro Pérez, in der Wahlperiode 1993/1995 Bürgermeister, wird von seinen Gegnern übertriebene Bürokratie und Willkür in der Amtsführung vorgeworfen.⁴⁵ 1995 entschied Aureliano Díaz die Wahl für sich, und auch in der Wahlperiode danach hatte sein politischer Mitstreiter Fortino Jiménez Ortiz das höchste Amt inne. Seit 1995 hat sich also die Gruppe um Aureliano Díaz, im folgenden *cabecera*-Gruppe genannt, als Mehrheitsgruppe in der *cabecera* behaupten können.

Die Grundsätze des politischen Lebens in der *cabecera* werden von dieser Gruppe so geschildert:⁴⁶ Mit acht Jahren kann man *topil de la iglesia* (Meßdiener und Hilfsküster) werden, mit dem Erwachsenenalter wird man in der Regel vom Bürgermeister zum Mitglied der *policía municipal* (municipalen Polizei) ernannt, nach einem Jahr Pause kann man beispielsweise *mayordomo* (Organisator der kirchlichen Feste), Beirat der Grundschule und der *telesecundaria*, Sekretär, Schatzmeister und Beirat der Klinik werden und sich schließlich als Bürgermeister bewerben.⁴⁷ Die höheren Amtsträger werden einmal im Jahr von der Dorfversammlung nach einer Aussprache in offener Wahl gewählt, Wiederwahl ist ausgeschlossen. Wer alle Ämter ohne Ausnahme ausgeübt hat, wird in den *consejo de ancianos* (Ältestenrat) aufgenommen, der als wichtigstes Beratungsorgan alle politischen Entscheidungen begleitet. In dieser Schilderung wirken die *usos y costumbres* von Santiago Yaveo wie ein Schulbeispiel für das politische System der indigenen Völker Oaxacas.

Die Gruppe um Bulmaro Pérez zeichnet vom Gewohnheitsrecht des Ortes allerdings ein anderes Bild. Je nach Interesse finden sich zwischen beiden Schilderungen charakteristische Abweichungen. Das prägnanteste Beispiel ist die Frage, ob Frauen an der Versammlung teilnehmen dürfen.⁴⁸ Die Wahl 1995 gewann Aureliano Díaz nur deshalb, weil er noch während der Wahlversammlung ihren Ausschluß durchsetzen konnte. Die Teilnahme von Frauen hätte nämlich einen Wahlsieg von Bulmaro Pérez erwarten lassen.⁴⁹ Seitdem setzt sich die *cabecera*-Gruppe gegen das Frauenwahlrecht ein, während die Gruppe um Bulmaro Pérez dafür eintritt.

⁴⁵ Interview mit Fortino Jiménez am 22.7.2002.

⁴⁶ Interview mit Aureliano Díaz am 20.7.2002, Interview mit Fortino Jiménez am 22.7.2002.

⁴⁷ So die Laufbahn von Aureliano Díaz, Bürgermeister 1995/1998; eine etwas abweichende Laufbahn absolvierte z.B. Fortino Jiménez, Bürgermeister 1998/2001: Hilfspolizist, *mayor*, Verköstiger der Blaskapelle, Beauftragter für die Grundschule, Beauftragter für die *telesecundaria*, Beauftragter für den Genossenschaftsladen, *regidor*, Schatzmeister der Kirche, *sindico*, Bürgermeister.

⁴⁸ Beide Gruppen sowie der Catálogo Municipal sind sich dahin gehend einig, daß Frauen keine Ämter ausüben dürfen. Bisweilen wird zwar angegeben, daß auch dies seit einigen Jahren möglich sei, die angegebenen Tätigkeiten richten sich jedoch dann auf ganz marginale Tätigkeiten, etwa die Verwaltung einer begrenzten Menge von Hühnern. Daß die traditionellen, insbesondere die einflußreichen Ämter den Männern vorbehalten bleiben, wird dadurch nicht in Frage gestellt. Besondere Gründe dafür gibt es nicht: "Wir haben das eigentlich noch nicht durchdacht." ("No lo hemos analizado bien"), Interview mit Aureliano Díaz am 20.7.2002.

In der Wahl 2001 verknüpfte sich der Konflikt innerhalb der *cabecera* erstmals mit dem Konflikt zwischen *cabecera* und *agencias*. Als Kandidat der *cabecera*-Gruppe für das Bürgermeisteramt in der *cabecera* trat Indalecio Martínez Domínguez auf. Bulmaro Pérez, der nochmals kandidieren wollte, wurde von der Versammlung mit dem Hinweis auf den Ausschluß der Wiederwahl abgelehnt. Daraufhin verbündete er sich mit der politischen Bewegung der *agencias*, die begannen, für die politische Mitbestimmung zu kämpfen.

Beide Gruppen beriefen sich auf *usos y costumbres*. Für die *cabecera*-Gruppe war die intakte politische Ordnung der *cabecera* ein zentrales Argument gegen die Einbeziehung der *agencias*, denn ihre Einwohner hätten die vorgeschriebenen Ämter nicht durchlaufen und seien als Mestizen mit dem Wohnheitsrecht nicht vertraut. Außerdem richte sich das Teilnahmegesuch auch auf Frauen und könne daher in der *cabecera* nicht berücksichtigt werden.

Auch die *agencias* und Bulmaro Pérez beriefen sich jedoch auf die *usos y costumbres*. Der Bürgermeister von San Juan Jaltepec, wohl der traditionellsten unter den "oberen" *agencias*:⁵⁰ "Der Streit ging für uns um die Einhaltung der *usos y costumbres* der Gemeinde, das Problem ist, daß nur Trinidad, Santa Maria und San Juanito (= San Juan Jaltepec, Anm. d. Verf.) *usos y costumbres* haben, die *cabecera* regiert sich nach politischen Parteien (*sic*) und die übrigen auch."⁵¹ Im einzelnen warfen sie der *cabecera* vor, den *consejo de ancianos* seiner Bedeutung beraubt zu haben,⁵² die Agitation von Parteien zu akzeptieren, die Ämterlaufbahn nicht einzuhalten und – mit der Umkehrung des Vorwurfs – Frauen an der Wahl teilnehmen zu lassen.⁵³ Der schärfste Vorwurf war aber, die hohen Amtsträger der *cabecera* ließen sich bezahlen und die Bürger leisteten kein *tequio* (unbezahlte kollektive Arbeit) mehr, sondern finanzierten alles aus öffentlichen Geldern, während in den "unteren" Dörfern weiterhin das *tequio* praktiziert werde.⁵⁴ Teilweise warfen die Mestizen den Indigenen vor, so gut wie alle typischen Erscheinungsformen des indigenen Rechts aufgegeben zu haben. Sie selbst stellten sich als traditionelle Dörfer dar, die sich nach dem System von *usos y costumbres* regieren – ein Beispiel dafür, wie wenig man der Realität und Rhetorik von indigenem Recht mit rein ethnischen

⁴⁹ Interview von Lourdes Morales mit Celedonio Cortes Lara am 16.3.2002; Schreiben der Bürgermeister der *agencias* an das Staatliche Wahlinstitut (Datum unleserlich, Oktober 2001?), Akte des IEE Santiago Yaveo.

⁵⁰ Hier wird die Versammlung noch in zapotekischer Sprache abgehalten und das Ämtersystem in einer festgelegten Reihenfolge durchlaufen, die mit 10 Jahren bei der verpflichtenden Mitgliedschaft in der örtlichen Blaskapelle beginnt und beim *agente municipal* (Bürgermeister einer *agencia*) endet.

⁵¹ "La pelea para nosotros eran por el respeto a los usos y costumbres de la comunidad, el problema es que solo La Trinidad, Santa Maria y San Juanito son usos y costumbres, la cabecera se rige por partidos políticos y los demás también." Interview von Lourdes Morales mit Omar Angel Rodríguez am 20.4.2002.

⁵² Interview mit dem *administrador* Sergio González Mendoza in Santiago Yaveo am 24.8.2002, der sich dieser Bewertung anschloß.

⁵³ Petition der *agencias* an Jose Murat Casab vom 13.12.2001, Akte des IEE Santiago Yaveo, Interview mit Dagoberto Miguel Juárez am 23.8.2002.

⁵⁴ Interview von Lourdes Morales mit Celedonio Cortes Lara am 16.3.2002.

Erklärungsmodellen näherkommt. "Wenn es ihnen paßt, es auf eine Weise zu halten, (halten sie es so,) und wenn nicht, halten sie es auf andere Weise",⁵⁵ warf die *agencias*-Bewegung der *cabecera* letztlich vor – ihr Ziel sei dagegen "eine demokratische Veränderung, in der die *usos y costumbres* respektiert werden".⁵⁶

Den Inhalt des Gewohnheitsrechts festlegen zu können, ist in diesem Kontext eine scharfe Waffe im politischen Kampf des *municipio*. Inzwischen greift noch eine weitere Person auf sie zurück. Da der Wahlkonflikt nicht gelöst wurde, wurde vom Bundesstaat Oaxaca ein Verwalter (*administrador*) eingesetzt, der kommissarisch die Amtsgeschäfte führen soll. Der im Moment amtierende *administrador* suchte in der kritischen Situation, als Fremder das *municipio* zu regieren, als erstes das Vertrauen des Ältestenrats. Mit seiner Unterstützung betreibt er derzeit eine Revision des Gewohnheitsrechts, die bis zu einer schriftlichen Niederlegung gehen könnte.⁵⁷ Der Ausgang dieser Entwicklung ist noch offen.

IV. "Wir müssen Akteure sein"⁵⁸ – Beginn der Bewegung der *agencias*

Indem Bulmaro Pérez mit den *agencias* zusammenzuarbeiten begann, verband sich der Konflikt in der *cabecera* mit dem Konfliktpotential im *municipio*. In den *agencias* bildete sich inzwischen eine Protestbewegung gegen die Politik der *cabecera*, die von Fausto González de la Rosa geleitet wurde, dem Bürgermeister von Nuevo Ocotlán 1998/2001. Ihm gelang es, alle zehn *agencias* in einer einheitlichen politischen Aktion zu versammeln, unabhängig von ihrer ethnischen Zugehörigkeit und den gravierenden agrarischen Konflikten. Schwerer noch als die Differenzen zwischen den "oberen" und den "unteren" Dörfern wog das Problem der Verteilung öffentlicher Gelder. Bisher hatten die *agencias* an der Politik des *municipio* gar nicht teilnehmen wollen, sie hatten derartige Einladungen der *cabecera* zwischen 1986 und 1990 sogar abgelehnt.⁵⁹ Seit 1998 kamen jedoch im großen Umfang öffentliche Mittel ins *municipio*. Hintergrund dieser Förderung ist das 2. Dezentralisierungsprogramm der Weltbank, von der mexikanischen Bundesregierung 1992 durch eine Reform der *Ley de Coordinación Fiscal* umgesetzt. Lokale Bauvorhaben zur Armutsbekämpfung und zur Finanzierung des Verwaltungsaufwands der *municipios* werden seitdem unterstützt, in Santiago Yaveo jährlich mit mehreren Mil-

⁵⁵ "Cuando les conviene manejarla de una manera y cuando no la manejan en otra manera", Interview von Lourdes Morales mit Celedonio Cortes Lara am 16.3.2002.

⁵⁶ "Un cambio democrático en el que se respeten los usos y costumbres", Interview mit Bulmaro Pérez, 24.8.2002.

⁵⁷ Interview mit Sergio González Mendoza, 24.8.2002; Interview mit Bulmaro Pérez, 24.8.2002. Zur Tendenz der schriftlichen Redaktion dörflichen Gewohnheitsrechts anhand des Beispiels von San Juan Tabaa, Villa Alta, Oaxaca: Clara F. Zapata Tarrés, ¿La gente de la palabra? Identidad, estatutos comunales y estatutos comunitarios en la Sierra Juárez de Oaxaca. Tesis para obtener el título de Maestra en Antropología Social, erscheint México D. F. 2003.

⁵⁸ "Necesitamos ser actores, necesitamos ser parte de ese desarrollo", Fausto González de la Rosa am 25.8.2002.

⁵⁹ Interview mit Aureliano Díaz am 20.7.2002, Schreiben der Bürgermeister der *agencias* an das Staatliche Wahlinstitut am 6.3.2002, SUP-JDC-13/2002, 409-410.

lionen Pesos.⁶⁰ Diese Gelder werden den *municipios* zugeteilt und in der *cabecera* verwaltet. Weder die Bürger noch die Bürgermeister der *agencias* können Rechnungslegung verlangen. In der Wahlperiode 1998/2001 wurde daher der Vorwurf laut, Gelder seien in der *cabecera* veruntreut worden. Aufgrund dieser Vermutungen wurde von der Regierung des Bundesstaats in Oaxaca-Stadt die Unterstützung eingefroren,⁶¹ und die *agencias* begannen sich politisch zu organisieren.

Ziel dieser Bewegung war es, über die politische Mitbestimmung die Kontrolle der öffentlichen Gelder zu erlangen. Zunächst strebte sie eine allgemeine Wahlversammlung unter Aufrechterhaltung des Systems der *usos y costumbres* an. Dieser Vorschlag wurde zunächst in der *cabecera* verschleppt⁶² und nach zwei außerordentlichen Dorfversammlungen abgelehnt.⁶³ Daraufhin beantragten die *agencias* die Umstellung des Wahlsystems zu einem System mit Parteien, scheiterten jedoch an der Weigerung des Staatlichen Wahlinstituts.⁶⁴ Nun erarbeiteten die *agencias* in einer Reihe von Sitzungen unter Beteiligung des Instituts einen zweiten Vorschlag. Er strebte eine indirekte Repräsentation an: In jedem der elf Dörfer solle ein Vertreter gewählt werden, und aus diesen wieder der *presidente municipal*. Nachdem dieser zweite⁶⁵ und verschiedene andere Beteiligungsvorschläge⁶⁶ von der Versammlung der *cabecera* abgelehnt wurden, brachen die Verhandlungen ab.

Ab September 2001 zeigte sich die *cabecera* zunächst kompromißbereit: Sie schlug vor, den *agencias* zwei neu zu schaffende Ämter zuzugestehen, *regidores* für Umweltschutz und für Friedhofsbelange und/oder Angelegenheiten der *agencias*. Dieser Vorschlag wurde von den *agencias* nicht nur als ungenügend, sondern als Beleidigung empfunden. Bei einer Verhandlung darüber kam es zum Eklat. Die Bürgermeister dreier *agencias* unterzeichneten einen vorläufigen Kompromiß zwischen der *cabecera* und den *agencias* nicht, einer von ihnen hatte seinen Dienststempel vergessen. Daraufhin wurden sie auf Betreiben der Anführer der *cabecera*-Gruppe festgenommen und für eine Nacht in der *cabecera* im Gefängnis festgehalten. Ihnen wurde vorgehalten, es sei im indigenen Recht mit Strafe belegt, sich an einer Versammlung nicht ordnungsgemäß zu beteiligen.⁶⁷ Die *agencias* vertraten dagegen die Ansicht, es habe sich um eine bereits vorher geplante Gewalttat der *ca-*

⁶⁰ 2001: 7 853 425 Pesos, 2002: 8 813 549 Pesos, Periódico extra y periódico oficial del gobierno del Estado.

⁶¹ Las Noticias, 4.4.2001.

⁶² Der Bürgermeister Fortino Jiménez unterschrieb die Dokumente vom 5.12.2000 und 23.12.2000 nicht, mit dem Argument, Repressalien der Bürger der *cabecera* zu fürchten.

⁶³ Protokoll der Versammlung vom 16.2.2002, Akte des IEE Santiago Yaveo.

⁶⁴ Das Wahlinstitut formulierte in seiner Ablehnung jedoch die Anforderung, man möge darauf hinwirken, die *agencias* in Zukunft zu einer Teilnahme zuzulassen, Entscheidung vom 1.3.2001, Schreiben des Staatlichen Wahlinstituts vom 1.3.2001, Akte des IEE Santiago Yaveo.

⁶⁵ Schreiben vom 18.3.2001, Akte des IEE Santiago Yaveo.

⁶⁶ Schreiben von Rodrigo Cruz Iriarte am 22.4.2001, Akte des IEE Santiago Yaveo; in dieser Sitzung warb Rodrigo Cruz Iriarte, ein Mitarbeiter des Staatlichen Wahlinstituts Oaxaca, bei der *cabecera* für eine Lösung, die den *agencias* eine indirekte Repräsentation in der Versammlung und das Amt eines *regidor* zusichern sollte.

⁶⁷ Interview mit Fortino Jiménez am 22.7.2002.

becera-Gruppe gehandelt und die fehlenden Unterschriften hätten nur als Vorwand gedient.⁶⁸ Selbst die Amtsträger in der *cabecera* räumten freilich ein, daß die Freilassung mit der Erklärung der drei Bürgermeister einherging, "nicht mehr mit der politischen Angelegenheit weiterzumachen und die Bürger der *cabecera* in Frieden zu lassen, damit sie ihre Autoritäten so wählen, wie es der Brauch ist".⁶⁹ Auf dieses Ereignis hin brachen die *agencias* die Gespräche ab.

Ohne eine weitere Klärung des Wahlverfahrens erging schließlich durch den scheidenden Bürgermeister der *cabecera*, Fortino Jiménez, die Einladung zu Wahlen des Bürgermeisters und der anderen wichtigen Amtsträger für den 2. Dezember. Die Bürgermeister der *agencias* luden ihre Bürger zu einer Versammlung ein, die bereits am 25. November stattfinden sollte. Um der Versammlung den Anschein offizieller Gültigkeit zu geben, luden beide Seiten jeweils Vertreter des Staatlichen Wahlinstituts ein. Am 25. November wurde unter Anwesenheit des Präsidenten des Wahlinstituts in Francisco Villa mit 1120 gegen 4 Stimmen Bulmaro Pérez Patricio zum Bürgermeister gewählt.⁷⁰ Eine Woche später fand die Versammlung in der *cabecera* statt; hier wurde, ebenfalls unter Beisein von Personal des Wahlinstituts, Indalecio Martínez Domínguez mit 118 Stimmen gewählt; gegen ihn sprachen sich 28 Personen aus.⁷¹

Am 20. Dezember erklärte das Staatliche Wahlinstitut die Wahl in der *cabecera* für gültig, wenn auch mit der Maßgabe, daß "es als angemessen angesehen wird, zur Einbeziehung der Repräsentation der Bürger der *agencias* im Rathaus zu schreiten".⁷² Das Institut bestätigte Indalecio Martínez Domínguez und seinen Mitstreitern die Wahlmehrheit und forderte sie auf, die Ämter anzutreten.

V. Hybride Wahlsysteme: Der Einfluß der Parteien

Konflikte auf verschiedenen Ebenen – kulturelle, agrarische, juristische, ökonomische und politische – wurden jedoch nicht nur innerhalb des *municipio* ausgetragen. Vielmehr hatten während des gesamten Konflikts Akteure von außen Interesse an seinem Verlauf. Trotz der Zugehörigkeit von Santiago Yaveo zum an sich parteifernen System der *usos y costumbres* spielen in seiner politischen Landschaft Parteien eine wichtige Rolle. Formal beschränkt sich ihre Präsenz zwar auf den Wahl-

⁶⁸ Schreiben an Cipriano Flores Cruz vom 9.11.2001, Petition an José Murat Casab vom 13.12.2001, Akte des IEE Santiago Yaveo.

⁶⁹ "Comprometiéndose en ya no continuar con el asunto político y que lo dejarán en paz para que los ciudadanos de ésta cabecera Municipal eligen a sus autoridades como lo vienen acostumbrando", Protokoll der Sitzung des *cabildo* vom 22.10.2001, Akte des IEE Santiago Yaveo.

⁷⁰ Cipriano Flores Cruz erklärt seine Teilnahme an dieser Versammlung damit, daß er von den *agencias* über das wahre Ziel der Versammlung getäuscht worden sei und gemeint habe, es handle sich nur um eine Versammlung zur Besprechung des weiteren Vorgehens. Mündliche Mitteilung von Cipriano Flores Cruz am 13.9.2002.

⁷¹ Protesterklärung vom 5.12.2002, SUP-JDC-13/2002, 341-344.

⁷² "Se considera conveniente proceder a la integración de una representación de los ciudadanos de las agencias inconformes, al ayuntamiento", Acuerdo del Consejo General del IEE, Considerando IV, 20.12.2001, Akte des IEE.

kampf vor den Landes- und Bundeswahlen. Während der Wahlen im *municipio* und in den einzelnen *agencias* ist das Bekenntnis zu einer Partei oder Organisation dagegen verpönt, in San Juan Jaltepec sogar mit Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bedroht. Die Parteidynamik bei den überörtlichen Wahlen bleibt jedoch auf die örtlichen Probleme nicht ohne Auswirkungen. Santiago Yaveo zeigt dort regelmäßig eine stabile Mehrheit für die ehemalige mexikanische Einheitspartei Partido Revolucionario Institucional (PRI), wenn auch bei einer Wahlenthaltung von bis zu 70 Prozent. Relativiert wird dies durch gelegentliche Gewinne der Linkspartei Partido Revolucionario Democrático (PRD).⁷³ Bisher waren die Erfolge der PRD eine vorübergehende Erscheinung, sie zeigen jedoch, daß bei bestimmten Gelegenheiten parallel zum System der *usos y costumbres* eine Parteidynamik in Santiago Yaveo auftreten kann.

Für die ehemalige Einheitspartei PRI, im weitgehend rural geprägten Oaxaca heute allgemein die Mehrheitspartei,⁷⁴ sind *municipios* wie Yaveo eine wichtige und zunehmend bedrohte Machtbasis. Gerade die 419 *municipios*, die sich nach *usos y costumbres* regieren, stehen in ihrer Mehrheit der PRI nahe. In der Zeit der Einparteienherrschaft wurden nämlich die lokalen Amtsträger oft nach indigenem Recht gewählt und dann als PRI-Kandidaten gemeldet.⁷⁵ Die PRI auf der Ebene des Bundesstaats Oaxaca ist jedoch ihrerseits in verfeindete Untergruppen zersplittet. Die Behörden und Organe, die in direktem Kontakt mit der lokalen Parteidynamik sind – der jeweils lokal zuständige Abgeordnete, der Abgeordnete für den politischen Distrikt, der Regierungsvertreter für die Region sowie die Abteilung der Regierung von Oaxaca für municipale Entwicklung – geben die Konflikte aus der Hauptstadt in die *municipios* weiter.

Auch in Santiago Yaveo stehen beide verfeindete Gruppen der PRI nahe. Im Verlauf des Konflikts wurden die *cabecera*-Gruppe und die Gruppe um Bulmaro Pérez von zwei konkurrierenden Abgeordneten der PRI unterstützt. Die *agencias* suchten Kontakt zum ehemaligen Abgeordneten im Landesparlament für den Distrikt Choapam, Jacobo Sánchez; sie wurden rechtlich von einem mit Jacobo Sánchez befreundeten Anwalt aus Tuxtepec beraten.⁷⁶ Die *cabecera* hatte dagegen die Unter-

⁷³ Lokale Wahlstatistik für Santiago Yaveo für die letzten zehn Jahre: Wahlen zum Ministerpräsidenten des Bundesstaats Oaxaca 1992: 96 % PRI, 2 % PRD, 1 % sonstige (26 % Enthaltungen); Wahlen zum mexikanischen Bundesparlament 1995: 75 % PRI, 2 % PAN, 20 % PRD, 2 % sonstige (62 % Enthaltungen); Wahlen zum Ministerpräsidenten und zum Parlament des Bundesstaats Oaxaca 1998: 44 % PRI, 2 % PAN, 52 % PRD, 2 % sonstige (52 % Enthaltungen); Wahlen zum mexikanischen Bundespräsidenten 2000: 68 % PRI, 17 % PAN, 14 % PRD, 1 % sonstige, (33 % Enthaltungen); Wahlen zum lokalen Abgeordneten 2001: 78 % PRI, 11 % PAN, 4 % PRD, 8 % sonstige (76 % Enthaltungen). Estadísticas Electorales IEE, IFE.

⁷⁴ Von 42 Abgeordneten im Parlament von Oaxaca gehören 25 der PRI an, 8 der PRD, einer der Partido de Trabajo (PT) und einer der Convergencia.

⁷⁵ Über die strategische Zusammenarbeit der ehemaligen Einheitspartei *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) mit dem System der *usos y costumbres* bereits vor dem Übergang zum Mehrparteiensystem und zur Anerkennung des indigenen Rechts s. Velásquez (Anm. 8), 152-154, Recondo (Anm. 6), 94-98.

⁷⁶ San Juan Jaltepec war außerdem in Kontakt mit zwei der PRD nahestehenden Bauernorganisationen: UCIZONI (Union de Comunidades de Indígenas de la Zona Norte del Istmo) und CODRE-

stützung des gegenwärtigen lokalen Abgeordneten, Dámaso Nicolas. Die beiden Parlamentarier sind als mögliche Kandidaten für das Bundesparlament politische Konkurrenten. Sie und ihre Vertreter reisten im Jahr vor der Wahl häufig ins *municipio*, um den Verlauf der Verhandlungen zu beeinflussen.

Ebenso wie in Santiago Yaveo konkurrieren auch in zahlreichen anderen *municipios* verschiedene Parteien oder verschiedene Gruppen der PRI um die Macht, auch unter der offiziellen Herrschaft des Systems der *usos y costumbres*. Dieser Streit kehrt dann zu seiner ursprünglichen Ebene zurück, wenn Ende des Jahres im Parlament des Bundesstaats Oaxaca über die Gültigkeit der kommunalen Wahlen abgestimmt werden muß. In der Debatte am 31. Dezember 2001 wurde etwa die Unwirksamkeit der Wahlen in Santiago Yaveo und fünfzehn anderen *municipios* beschlossen.⁷⁷ Eine ausdrückliche Diskussion der Situation in einzelnen Orten wurde – auch im Hinblick auf die Zeit, die Sitzung begann am 31. Dezember um 16.00 Uhr – nicht geführt, die Abgeordneten engagierten sich vielmehr im Hinblick darauf, in welchen *municipios* ihnen der Ausgang am wichtigsten erschien.

Daher ist es auch nicht erstaunlich, daß die Äußerungen der Abgeordneten nicht die Positionen widerspiegeln, die ihre Parteien gerade im Konflikt Santiago Yaveo einnahmen. Der Abgeordnete der linken PRD⁷⁸ sprach sich zum Beispiel – unter dem juristischen Gesichtspunkt einer Bindung des Parlaments von Oaxaca an die Entscheidung des Staatlichen Wahlinstituts – besonders für die Wirksamkeit der in Frage stehenden Wahlen aus. Diese Position konzentrierte sich gezielt gegen die Einflußnahme der PRI im *municipio* Santa Catarina Zapoquila.⁷⁹ Im dortigen Konflikt wurde die Wahlberechtigung von Migranten nach den Städten, die ihren Wohnsitz nicht mehr im *municipio* haben, von der PRD gegen den Widerstand der örtlichen PRI unterstützt; daher setzte sich die PRD-Fraktion im Parlament für die Gültigkeit der Wahl ein, an der Migranten teilgenommen hatten. In Santiago Yaveo hätte die Gültigkeit der Wahl die *cabecera*-Gruppe begünstigt, die ohne Beteiligung

MI (Comité Coordinador de Defensa y Desarrollo de los Recursos Naturales, Humanos y Culturales de la Región Mixe).

⁷⁷ Unwirksamkeitserklärung des Parlaments nach Unwirksamkeitserklärung des Staatlichen Wahlinstituts: Santa Ines del Monte, San Melchor Betaza, San Miguel Tenango, San Mateo Piñas, San Miguel Chicahua, Santiago Apoala, San José Ayuquila, San Andrés Teotilalpam, San Pedro Ixtlahuaca und Santiago Matatlán; Unwirksamkeitserklärung des Parlaments im Gegensatz zu Wirksamkeitserklärung des Staatlichen Wahlinstituts: Zapotitlán del Río, Ayoquezco de Aldama, Santa Maria Ozolotepec, Pluma Hidalgo, Santiago Yaveo und Santa Catarina Zapoquila, Stenographisches Protokoll der Sitzung des Congreso de Oaxaca vom 31.12.2001, SUP-JDC-13/2002, 78-79.

⁷⁸ Salomón Jara Cruz.

⁷⁹ In Santa Catarina Zapoquila wurde über die Teilnahme von Migranten gestritten. In diesem *municipio* gibt es eine hohe Landflucht, vor allem aus wirtschaftlichen Motiven. Traditionell nehmen die Migranten in den Städten an den Wahlen in Santa Catarina Zapoquila nicht teil, es wurde jedoch mit dem Druck einer immer höheren Migration nach einem langen Verhandlungsprozeß eine Übereinkunft über ihre Teilnahme erreicht und dieser Übereinkunft bei der Wahl Folge geleistet. Die Gruppe, die dagegen war, wurde von der PRI unterstützt und veranstaltete eine eigene Wahl ohne Migranten. Das Staatliche Wahlinstitut erklärte die allgemeine Wahl für wirksam, das Parlament hielt sie für unwirksam und gab damit der lokalen Gruppe recht, die die Migranten auszuschließen versuchte; EDU-CA: Informe de observación electoral, Oaxaca 2002, 81-86.

der *agencias* gewählt worden war. Die PRD hat zwar in der *cabecera* in Santiago Yaveo nahezu überhaupt keine Anhängerschaft, allenfalls einen begrenzten Einfluß in San Juan Jaltepec. Die parlamentarische Position der PRD brachte ihr also für den Fall Santiago Yaveo keinen Gewinn, wurde aber in Kauf genommen, weil Santiago Yaveo – im Gegensatz zu Santa Catarina Zapotitlán – für sie ohnehin keine Machtbasis ist.

Die PRI stritt dagegen unter ausdrücklicher Auseinandersetzung mit dem Beispiel Santa Catarina Zapotitlán für die Unwirksamkeit der Wahlen. Besonders setzte sich hier der Abgeordnete Antonio Amaro Cancino ein. Sein parteipolitisches Interesse am Fall Santa Catarina Zapotitlán lief jedoch mit einem persönlichen im Konflikt Santiago Yaveo gleich: Indem die Wahlen in Santiago Yaveo für unwirksam erklärt wurden, wurde nämlich nicht nur die Gruppe der PRI um Jacobo Sánchez gestützt, der auch er nahestand, sondern fiel dem Vater des Abgeordneten, Antonio Amaro Sandoval, der begehrte Posten eines *administrador* zu.

Indem die Entscheidung im Hinblick auf den Fall Zapotitlán gefallen und die PRI sich insoweit durchgesetzt hatte, wurden *en bloque* auch in allen anderen, insgesamt fünfzehn in Frage stehenden *municipios* die Wahlen für ungültig erklärt. Damit waren auch die Wahlen in Santiago Yaveo ungültig. Der Vater des Abgeordneten Antonio Amaro Cancino, Antonio Amaro Sandoval, wurde zum *administrador* in Santiago Yaveo ernannt. Die Entscheidung war also von persönlichem und parteipolitischem Kalkül in der Hauptstadt von Oaxaca bestimmt. Weiter von der Trennung zwischen dem Parteiensystem und den *usos y costumbres*, weiter auch von der in Art. 115 der mexikanischen Bundesverfassung garantierten Autonomie des *municipio* konnte sie nicht entfernt sein.

Diese Überlagerung von Interessen macht Yaveo zu einem exemplarischen Konfliktfall. Die verschiedenen Ebenen des Konflikts verlaufen innerhalb eines Dorfes, zwischen verschiedenen Dörfern des *municipio* und zwischen politischen Gruppen in der Hauptstadt. Im Streit überlagern sich politische, juristische, agrarische, ökonomische und ethnisch-kulturelle Probleme. Es geht gleichzeitig um Wahlen nach *usos y costumbres* und um die Interessen von Parteien, um die Definition autonomen örtlichen Gewohnheitsrechts und um politischen Ehrgeiz im Parlament der Hauptstadt. Mit dem Weg zum Bundeswahlgericht wurde in dem Konflikt nun noch eine neue Ebene betreten.

C. Der schwierige Zugang zur Justiz: Die Zulässigkeitsrechtsprechung des Bundeswahlgerichts

I. Eine Klage mit geringen Chancen

Am 11. Januar 2002 ging beim Bundeswahlgericht in Mexiko-Stadt per Fax eine Parteibescherde (Antrag auf *juicio de revisión constitucional*) von fünf Bürgern eines abgelegenen Dorfs in den Bergen Oaxacas ein. Die Kläger behaupteten, die rechtmäßig gewählten Amtsträger im Dorf Santiago Yaveo und damit gleichzeitig

im gleichnamigen *municipio* zu sein, das sich nach *usos y costumbres* regiere. Sie machten geltend, durch ein Dekret des Parlaments von Oaxaca in ihren Grundrechten verletzt zu sein, weil es Wahlen für ungültig erkläre, in denen sie zu Amtsträgern gewählt wurden. Einerseits sei das Dekret nicht begründet, was ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip und gegen Art. 16 der mexikanischen Bundesverfassung sei.⁸⁰ Daneben sei das indigene Recht mißachtet worden, das in Art. 25 der Verfassung des Bundesstaats Oaxaca garantiert ist.⁸¹

Das Gericht hatte bereits zwölf Prozesse in den Wahlstreitigkeiten vierer *municipios* entschieden und hervorgehoben, daß gerade den indigenen Völkern der effektive Zugang zur Justiz gemäß Art. 4 der mexikanischen Bundesverfassung (Fassung bis 2001) zu ermöglichen sei. Ihre besonderen Lebensumstände seien bei der Gesetzesanwendung zu berücksichtigen, damit "das Rechtsprechungsorgan materiell und von Grund auf das aufgeworfene Problem entscheidet".⁸² Trotzdem war von den bisher zwölf Prozessen nur einer, und auch dieser nur bezüglich eines von mehreren Anträgen, "materiell und von Grund auf entschieden" worden. Alle anderen wurden als unzulässig abgewiesen.

Die Abweisungsgründe hatten sämtlich mit der typischen politischen Dynamik der Fälle und mit den Besonderheiten des indigenen Rechts zu tun. Die scheinbar technischen Fragen der Zulässigkeit der Klage erwiesen sich damit als eminent politisch, denn sie entschieden darüber, inwieweit für Probleme des indigenen Rechts der Rechtsweg eröffnet war und welche Besonderheiten der indigenen Rechtspraxis berücksichtigt werden mußten. Ins Auge fallen Abweisungen wegen Unstatthaftigkeit des erhobenen Rechtsmittels (dazu Abschnitt II.), Verfristung (dazu Abschnitt III.) und Erledigung des Rechtsschutzbegehrens (dazu Abschnitt IV.).

II. Die Frage des statthaften Rechtsmittels

Der erste Fall, der vor dem Bundeswahlgericht zur Entscheidung anstand, war der Wahlstreit im *municipio Asunción Tlacolulita*, Bundesstaat Oaxaca.⁸³ In diesem *municipio* stritten zwei Gruppen, von denen die eine der PRI und die andere der PRD nahestand. 1998 wurde ein Kandidat der Gruppe um die PRD gewählt. Er

⁸⁰ "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motiva la causa legal del procedimiento."

⁸¹ Klageschrift, SUP-JDC-013/2002, 17-34.

⁸² "Los integrantes de dichas comunidades deben tener un acceso a la jurisdicción del Estado real, no virtual, formal o teórica, si fuera el caso de que indebidamente se prescindiera de sus particulares condiciones, por lo que se debe dispensar una justicia en la que se puedan defender en forma real y no retórica, sin que se interpongan impedimentos procesales por los que se prescinda de sus particulares circunstancias, ya que la efectividad de la administración de justicia debe traducirse en un actuar que sustraiga al ciudadano de esas comunidades de una resolución o sentencia alejada de formalismos exagerados e innecesarios, para que, en forma completa y real, el órgano jurisdiccional decida materialmente o en el fondo el problema planteado." TEPJF: Elección de Consejales al Ayuntamiento del Municipio de Asunción Tlacolulita, Estado de Oaxaca, por Usos y Costumbres (Anm. 15), 203.

⁸³ SUP-JDC-037/99, 10.2.2000.

hatte seinen ständigen Wohnsitz nicht im *municipio*, sondern lebte in der Hauptstadt Oaxacas. Seine Gegner machten geltend, dies widerspreche dem Gewohnheitsrecht. An der Wahl hatten, wie unstreitig örtlicher Vorschrift entsprechend, nur Männer teilgenommen. Das Parlament von Oaxaca erklärte die Wahl für ungültig, aber es fanden dennoch keine außerordentlichen Wahlen statt. Gegen beide Umstände richtete sich die Klage der Parteigänger des gewählten Bürgermeisters.

Die Anwälte der Kläger standen vor dem Problem, daß das Gesetz für Wahlen nach *usos y costumbres* kein geeignetes Rechtsmittel bereitstellt. Es kennt grundsätzlich zwei Rechtsmittel, die in lokalen Wahlstreitigkeiten erhoben werden können.⁸⁴ Die Parteibeschwerde, die zum *juicio de revisión constitucional electoral* führt (Art. 3 § 2 d, Art. 86-93 der *Ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, LGMI), dient zwar allgemein dazu, Akte der Staatlichen Wahlinstitute im Rahmen von lokalen Wahlen anzufechten. Sie ist jedoch nur für *municipios* mit Parteiensystem vorgesehen, denn Art. 88 LGMI beschränkt die Antragsberechtigung auf politische Parteien.⁸⁵ Der andere Weg ist die Individualbeschwerde, zielend auf ein *juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano* (Art. 3 § 2 c, Art. 79-85 LGMI). Mit ihr können natürliche Personen Verletzungen des individuellen aktiven und passiven Wahlrechts sowie der Vereinigungsfreiheit rügen (Art. 79 LGMI). Typischerweise paßt dies bei Wahlen nach *usos y costumbres* jedoch nicht, denn meist soll der Entscheidung der Dorfversammlung oder eines ihrer Kollektivorgane zum Durchbruch verholfen werden.

Es gab anfangs keinen Anhaltspunkt dafür, ob und wenn ja welches Rechtsmittel das Bundeswahlgericht für statthaft halten würde. Die Anwälte im Fall *Tlacolulita* entschieden sich für die Parteibeschwerde, denn es stehe eine analoge Situation zur Entscheidung, nur für das System nach *usos y costumbres*.⁸⁶ Das Gericht lehnte den Rechtsbehelf jedoch unter Hinweis auf den klaren Wortlaut des Gesetzes ab, da es "im vorliegenden Fall keinem Zweifel unterliegt, daß der Kläger keine politische Partei ist noch Teil einer solchen bildet und ihm daher die Legitimation fehlt, die erwähnte Klage zu erheben".⁸⁷ Es ließ im Ergebnis ausdrücklich offen, ob im Lichte einer "weiten und offenen Auslegung" der Justizgewährungsgarantie des Art. 4 der mexikanischen Bundesverfassung (Fassung bis 2001) das Ergebnis anders ausfallen müßte.⁸⁸ Statt dessen verwarf es die Klage aus rein formalen Gründen,

⁸⁴ Die anderen fünf richten sich nur gegen Akte der Bundeswahlbehörden: *Recurso de revisión* (Art. 3 § 2 a, Art. 35-39), *recurso de apelación* (Art. 3 § 2 b, Art. 40-48), *juicio de inconformidad* (Art. 3 § 2 b, Art. 49-60), *recurso de reconsideración* (Art. 3 § 2 b, Art. 61-70), und *juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores* des Instituto Federal Electoral (Art. 3 § 2 e, Art. 94-108).

⁸⁵ Art. 88: "El juicio sólo podrá ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos."

⁸⁶ Interview mit den mit dem Fall befaßten Anwälten Miguel Ángel Vásquez und Raúl Méndez, 12.6.2002.

⁸⁷ "En el caso, no cabe duda que el promovente no es, ni forma parte de un partido político, por lo que carece de legitimación para promover el juicio de mérito", TEPJF, Elección de Consejales (Anm. 15).

⁸⁸ "Una interpretación amplia y abierta", TEPJF, Elección de Consejales, *ibid.*, 106.

nämlich wegen einer fehlerhaften notariellen Bestätigung.⁸⁹ Entschieden wurde jedoch, daß von den Klägern eine Individualbeschwerde erhoben werden könne; daher wurde eine Klageumstellung angeordnet.⁹⁰ Damit war die Entscheidung über eine mögliche ausdehnende Interpretation der Zulässigkeit der Parteibeschwerde implizit doch negativ getroffen.

Es konnten daher nur Individualrechte eingeklagt werden. Beim Wahlrecht lag dies in der Tat nahe: Indem die Kläger in Vertretung der Dorfversammlung von Asunción Tlacolulita klagten, klagten sie gleichzeitig ihre individuelle Wahlberechtigung ein. Was die Rüge der Garantie der indigenen Rechte anging, standen jedoch Kollektivrechte in Frage. Das Bundeswahlgericht begriff die Klage im Fall *Tlacolulita* dahin gehend, die Kläger sähen sich in ihrer individuellen Person "direkt in ihrem juristischen Erbe beeinträchtigt und beschwert".⁹¹ Ob ein einzelner überhaupt Träger dieser Rechtstraditionen, ja der autonomen Rechtssetzungsbefugnis eines indigenen Dorfs sein kann, wurde keiner Untersuchung unterzogen.

Diese Rechtsprechung hat das Gericht seither mehrfach bestätigt. Obwohl nicht abzusehen war, daß das Gericht seine Auffassung ändern würde, wurde auch in den Fällen *Ixtayutla* und *Yaveo* zunächst die Parteibeschwerde erhoben. Die Richter lehnten beide mit derselben Argumentation wie im Fall *Tlacolulita* ab.⁹² Daß die Anwälte den Versuch nach der 1. *Tlacolulita*-Entscheidung noch unternahmen, kann auch daran liegen, daß diese Entscheidung in den vier Tagen der Klagefrist nicht aufgefunden wurde. Jedenfalls erschienen die kollektiven Rechte als so entscheidend für die Fälle, daß die damit befaßten Anwälte eine Klage über den Individualweg entweder gar nicht in Betracht zogen oder den Versuch einer ausweitenden Anwendung der Parteibeschwerde zumindest noch einmal unternehmen wollten.⁹³

Die oben genannte Parteibeschwerde im Fall *Yaveo* vom 11. Januar 2002 wurde als Konsequenz dieser Rechtsprechung am 12. Februar 2002 auf eine Individualbeschwerde umgestellt.

⁸⁹ "De todas formas carecerían de personería, toda vez que en el instrumento notarial que los comparecientes acompañan a su demanda para dichos efectos, se hacen constar hechos que no son del conocimiento del fedatario público que lo expide, por lo que no es posible darle el valor de prueba documental pública, en términos de lo dispuesto en el artículo 14, párrafo 4, inciso d), de la LGMI", TEPJF, Elección de Consejales, *ibid.*, 107.

⁹⁰ 1. *Tlacolulita*-Entscheidung, 11.11.1999: "El legislador ordinario fue omiso en considerar expresamente como parte legítima en algún medio de impugnación en materia electoral, a las comunidades indígenas actuando en su conjunto, por lo que la vía idónea para defender sus derechos es a través de cada uno de sus miembros actuando como ciudadanos mexicanos, de manera individual y por su propio derecho, mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano", TEPJF, Elección de Consejales, *ibid.*, 109.

⁹¹ "Que los actos reclamados les perjudican y agravan directamente en su patrimonio jurídico y, por ello, manifiestan su voluntad de impugnarlos", TEPJF, Elección de Consejales, *ibid.*, 108.

⁹² Santiago Ixtayutla am 22.12.1999, SUP-JRC-264/99, in der Akte SUP-JDC-001/2000, 408-422, insbesondere S. 412; Santiago Yaveo am 12.2.2002, SUP-JRC-025/2002, in der Akte SUP-JDC-013/2002, 179-191, insbesondere S. 176-177.

⁹³ Interview mit Fausto Díaz Montes am 27.8.2002, Interview mit dem klägerischen Anwalt im Fall *Yaveo*, Fortino Méndez, am 25.6.2002.

III. Fristen, faktische Hindernisse und Verhandlungskultur

Wenn das richtige Rechtsmittel gefunden ist, stellen sich jedoch für die Klage in einem Wahlkonflikt nach indigenem Recht weitere Probleme. Das Bundeswahlgericht ist auf schnelle Arbeit hin eingerichtet und das Gesetz sowie die Praxis des Gerichts erwarten ähnliche Effektivität auch von den beteiligten Parteien. Die gesetzliche Klagefrist für alle angesprochenen Rechtsbehelfe beträgt lediglich vier Tage ab Kenntnis des anzufechtenden Aktes.⁹⁴ Angeforderte Schriftstücke werden nur berücksichtigt, wenn sie innerhalb von 48 Stunden bei Gericht eingehen. Auf diese Weise gelingt es dem Gericht, die Entscheidungen innerhalb von Wochen oder allenfalls Monaten zu treffen – eine für ein oberstes Gericht so wenig selbstverständliche wie für hochpolitische Wahlstreitigkeiten wichtige Leistung.⁹⁵ Das Gesetz rechnet jedoch auf Klägersseite mit einem Individuum, das sich bei der Verletzung seiner Rechte – ggf. mit Hilfe eines fachkundigen Anwalts – schnell justizielle Abhilfe schaffen will. Dieser Vorstellung stehen in indigenen *municipios* oftmals faktische und kulturelle Hindernisse entgegen.

Ein Beispiel: Das *municipio* San Miguel Quetzaltepec liegt im Distrikt Mixe im Nordosten des Bundesstaats Oaxaca; die meisten Bewohner gehören ethnisch zu den Mixe. 1999 hatte der Bürgermeister Gabino Sánchez Vásquez, der PRI nahestehend⁹⁶ und vom Regierungsvertreter Floriberto Vásquez Vásquez unterstützt,⁹⁷ gegen das Gewohnheitsrecht und den Willen der Dorfversammlung bereits das zweite Mal seine Wiederwahl erzwungen. Unter seiner Amtsführung kam es zu gewaltsamen Zusammenstößen mit bis zu vierzig Verletzten⁹⁸ und der Bildung eines *ayuntamiento libre y popular* ("freier Volks-Gemeinderat") durch zwei lokale Oppositionsgruppen.⁹⁹

Gabino Sánchez stellte sich 2001 nicht mehr zur Wahl, statt seiner aber seine "Marionette"¹⁰⁰ Gregorio Ramírez Aguilar, der in der Wahlversammlung unter Beteiligung von etwa 1500 Personen abgelehnt wurde. Die Wahl gewann statt dessen Filomeno Rojas Espinoza. Gleichzeitig hatte jedoch Gabino Sánchez seine politischen Freunde zu einer Versammlung vor seinem Privathaus zusammengerufen.¹⁰¹

⁹⁴ Art 8 LGMI: "Los medios de impugnación previstos en esta ley deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente en el presente ordenamiento."

⁹⁵ Die kürzeste Bearbeitungszeit brauchten die Fälle *Tutla* und *Quetzaltepec* (etwas mehr als zwei Wochen), die längste bisher der Fall *Yaveo* mit knapp 5 Monaten.

⁹⁶ EDUCA: Informe de observación electoral (Anm. 79), 69.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Anon.: "Quetzaltepec, hostilizado por un cacique remiso", En Marcha 2/2002, 30.

⁹⁹ Von der Gegengruppe wird diesen Gruppierungen vorgeworfen, der PRD nahestehen und damit die *usos y costumbres* zu verletzen, Acta de Elección (Anm. 98), SUP-JDC-023/2002, 104.

¹⁰⁰ Anon.: "Quetzaltepec, hostilizado por un cacique remiso".

¹⁰¹ Über die Ladungen zu den Versammlungen wird Unterschiedliches berichtet: Die Versammlung vor dem Haus des Gabino Sánchez sei zwar durch öffentlichen Anschlag und Megaphon bekannt gemacht worden, jedoch vielen der Bürger, die sich vor dem Rathaus versammelt hatten, nicht bekannt geworden, Klageschrift, SUP-JDC-023/2002, 14; Schreiben der späteren Kläger an Cipriano

Diese Versammlung – die Angaben über die Zahl ihrer Teilnehmer weichen voneinander ab, wahrscheinlich war es eine Minderheit¹⁰² – wählte Gregorio Ramírez Aguilar und schickte über ihre Zusammenkunft ein Protokoll an das Staatliche Wahlinstitut. Da auf dem Protokoll die scheidenden Amtsträger unterschrieben hatten, erklärte das Institut die Wahl vor dem Privathaus für gültig.¹⁰³ Das Parlament von Oaxaca schloß sich am 28. Dezember 2001 dieser Entscheidung an.

Wann die Kläger im Fall *Quetzaltepec* Kenntnis von der Entscheidung der Behörden erlangten, konnte nicht geklärt werden. Sie wurden im *municipio* nicht bekanntgemacht,¹⁰⁴ das Amtsblatt zirkuliert in San Miguel Quetzaltepec nicht.¹⁰⁵ Diese Situation kann als typisch betrachtet werden: In vielen Gegenden Oaxacas verkehrt keine Post, es gibt weder Telefon noch Fax. Selbst die Kommunikation mit Boten ist Schwierigkeiten unterworfen, weil die Dörfer von der nächsten Behörde, Anwaltskanzlei oder Kopierstelle viele Autostunden entfernt liegen und der Transport zu Fuß oder mit dem Esel entsprechend länger dauert. Im übrigen ist der Analphabetismus hoch (in Quetzaltepec unterzeichneten 21 der 63 Kläger mit einem Kreuz) und typischerweise kein Anwalt persönlich bekannt. Unter diesen Umständen ist es bereits eine bemerkenswerte logistische Leistung, wenn innerhalb von vier Tagen nach Kenntnisnahme von einem belastenden Akt der Wahlbehörden eine schlüssige Klageschrift im Bundeswahlgericht, Mexiko-Stadt, vorliegt. Jedenfalls erfordert diese außerordentlich kurze Klagefrist entschlossenes Handeln aller Beteiligten.

Hier kommt nun ein weiterer Faktor ins Spiel. Das Paradigma vom Rechtsfrieden in der indigenen Rechtskultur basiert nicht auf der effektiven Verteidigung von Individualrechten, sondern auf kollektiver Konsensbildung. Bei Konflikten in der Dorfgemeinschaft kann man daher häufig beobachten, daß zunächst eine Pause eingelegt wird, bis sich die Gemüter beruhigen. Eine Person, die Santiago Yaveo gut kennt, drückte dies so aus: "Wenn die Leute aus Bellavista (die mestizischen Viehzüchter, Anm. d. Verf.) sich mit den Leuten aus der Gebirgsregion streiten, kann es schon sein, daß die Viehzüchter schneller mit der Pistole sind, kann sein, daß die die Waffen gleich ziehen wollen, aber ein Indigener wird sich hinsetzen und einen Tag warten, zwei, drei, eine Woche – bis der andere vorbeikommt und ihn tötet, weil schon ein Tag vorbeigegangen ist. So ist es, und die von draußen (aus den un-

Flores Cruz, 12.2.2002, SUP-JDC-023/2002, 77. Andere Bürger hatten offenbar von der Wahl vor dem Rathaus keine Kenntnis erlangt, weil Gabino Sánchez die Einladung des Staatlichen Wahlinstituts, in der das Rathaus angegeben wurde (Convocatoria des IEE, SUP-JDC-023/2002, 80), nicht weitergegeben hatte, Schreiben Cipriano Flores Cruz an Gregorio Nolasco Sánchez vom 19.2.2002, SUP-JDC-023/2002, 74.

¹⁰² Nach der Wahlbeobachtung der unabhängigen Menschenrechtsorganisation Servicios para una Educación Alternativa (EDUCA) waren es um die 550 Personen, EDUCA Informe (Anm. 79), 71. Die Gruppe um Gabino Sánchez spricht im Wahlprotokoll dagegen von 1535, Acta de Elección de Autoridades Municipales, SUP-JDC-023/2002, 101.

¹⁰³ Die Entscheidung fiel sieben zu eins mit einem Sondervotum des Präsidenten Cipriano Flores Cruz, SUP-JDC-023/2002, 71.

¹⁰⁴ Klageschrift SUP-JDC-023/2002, 15.

¹⁰⁵ Klageschrift SUP-JDC-023/2002, 30.

teren *agencias*, Anm. d. Verf.) verstehen das nicht und es macht mir Sorgen, daß das Blutvergießen gibt.”¹⁰⁶

Geht man nach dieser Bedenkzeit daran, den Streit zu lösen, wird zunächst in einer oder mehreren Versammlungen versucht, einen Einigungsprozeß herbeizuführen. In der “harmonischen Ideologie” der Zapoteken, deren politische und religiöse Funktionen Laura Nader in ihrem grundlegenden Werk aus den 50er Jahren beschrieben hat, gilt stets “eine schlechte Abmachung als besser als ein guter Streit”.¹⁰⁷ Diese Haltung ist stark genug, um eine kollektive Entscheidung innerhalb des Dorfes gegenüber einer unilateralen und externen in der Regel vorzugswürdig erscheinen zu lassen. Eine Klage erscheint in diesem Kontext doppelt fremd – weil sie auf eine unilaterale Entscheidung gerichtet ist und weil sie von außen kommt. Erst wenn die Möglichkeiten der Verhandlung ausgeschöpft sind, öffnet sich auf der einen Seite der Weg in die Gewalt, auf der anderen Seite erscheint eine Klage am Horizont der Überlegungen. Doch dann sind die vier Tage, die gesetzlich für eine gerichtliche Lösung zur Verfügung stehen, längst verstrichen.

Im Fall *Quetzaltepec* erklärte sich die Gruppe um Gabino Sánchez in seinem Privathaus zu regierenden Amtsträgern,¹⁰⁸ die Mehrheitsgruppe um Filomeno Rojas beanspruchte ebenfalls die Ämter und besetzte das Rathaus.¹⁰⁹ Schlichtungstreffen scheiterten. 43 Tage nach dem geplanten Amtsantritt war deutlich geworden, daß mit einer Einigung zwischen den beiden Gruppen nicht mehr zu rechnen war. Die Bürger hatten also sechs Wochen lang die Unsicherheit über die Person der Amtsträger hingenommen – sechs Wochen, in denen sie versuchten, das Problem intern zu lösen. Erst der nächste Schritt ging nach außen. Am 12. Februar 2002 schrieb die Gruppe um Filomeno Rojas an das Staatliche Wahlinstitut und bat um eine Entscheidung, wer gesetzmäßig gewählte Amtsträger in Quetzaltepec seien.¹¹⁰ Das Institut antwortete zugunsten des Gregorio Ramírez.¹¹¹ Daraufhin wurde innerhalb von drei Tagen von 63 Bürgern Klage mit dem Begehren erhoben, die Gültigkeitserklärung der Wahl aufzuheben. Seit der Entscheidung des Parlaments und ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt waren jedoch 53 Tage vergangen. Wollte man auf diesen Zeitpunkt abstellen, war die Klage seit langem verfristet. Selbst in einer so konfliktreichen und durch Gewalt belasteten Situation wie im Konflikt Quetzal-

¹⁰⁶ “Si la gente de Bella Vista se pelea con la gente de la zona alta, pues puede ser que los ganaderos sean más rápidos con la pistola, puede ser que ellos quieran sacar las armas luego, luego, pero un indígena se va a sentar y se va a esperar un día, dos, tres, una semana, hasta que pase el otro y lo mate, porque ya pasara un día. Y así es, los de afuera no entienden eso y lo que me preocupa es que va a ver sangre, como ya la ha habido en la historia de Yaveo.” Interview eines Beobachters, der seine Anonymität wahren möchte, mit Lourdes Morales im Frühjahr 2002.

¹⁰⁷ “Mas vale un mal arreglo que una buena pelea”, ausführlich Laura Nader, *Ideología armónica. Justicia y control en un pueblo en la montaña zapoteca*, erste spanische Ausgabe Oaxaca 1998.

¹⁰⁸ Protokoll über den Amtsantritt SUP-JDC-023/2002, 107.

¹⁰⁹ EDUCA Informe (Anm. 102), 72.

¹¹⁰ Schreiben von Gregorio Nolasco Sánchez u. a. an Cipriano Flores Cruz, SUP-JDC-023/2002, 76-79.

¹¹¹ Schreiben von Cipriano Flores Cruz an Gregorio Nolasco Sánchez u. a., SUP-JDC-023/2002, 71-75.

tepec war keine Partei bereit, die Logik der indigenen Verhandlungskultur so radikal zu durchbrechen, wie es eine rasche Klageerhebung erfordert hätte.

In Santiago Yaveo stellte sich das Problem der Verfristung auf besonders komplizierte Weise. Als am 1. Januar 2002 die Nachricht von der Unwirksamkeitserklärung der Wahl per Fax ins *municipio* gelangte, war damit – umgekehrt wie in San Miguel Quetzaltepec – zwar die persönliche Mitteilung erfolgt, jedoch noch keine amtliche Veröffentlichung. Diese erschien am 9. Januar 2002, trug jedoch das Datum des 31. Dezember 2001. Damit wäre eine Klage bereits bei Publikation des belastenden Akts verfristet gewesen. Als das Amtsblatt am 9. Januar erschien, machten sich die Bürger der *cabecera* daher sogleich auf den Weg zu einem Notar in Oaxaca-Stadt, um sich das Erscheinungsdatum beurkunden zu lassen. Nur so konnten sie später den Vorwurf der Verfristung ihrer Klage erfolgreich abwehren.

IV. Die Erledigung des angefochtenen Akts nach der *teoría de la definitividad*

Die Fälle *Quetzaltepec*, *Tlacolulita*,¹¹² *Tutla* und *Quiotepec* scheiterten jedoch alle nicht an der Vier-Tages-Frist, sondern durch Erledigung des Streits nach Art. 10 § 1 b LGMI. Nach dieser Vorschrift wird die Klage abgewiesen, wenn sich die angefochtenen Akte „in unumkehrbarer Weise erledigt haben“.¹¹³ Daß dies der bei weitem häufigste Abweisungsgrund geworden ist, liegt in der ungewöhnlich ausweitenden Auslegung der Norm auf der Basis der sog. *doctrina de la definitividad*, der „Lehre von der endgültigen Wirksamkeit“.

Das Gericht entwickelte sie ausführlich im bereits erörterten Fall *Quetzaltepec*. Es ließ hier offen, ob die Bürger von der Entscheidung des Parlaments erst durch das Schreiben des Staatlichen Wahlinstituts Kenntnis erlangten oder ob sie die Veröffentlichung im Amtsblatt des Parlaments kennen mußten. Vielmehr führte es aus, die Gesetzlichkeit der Wahlen und die Rechtssicherheit erforderten es, den Wahlprozeß in einzelne Etappen einzuteilen, deren Ergebnisse nach ihrer zeitlichen Beendigung nicht mehr geändert werden könnten. Gesetzliche Stütze findet diese Theorie in Art. 41 IV und Art. 116 IV e der mexikanischen Bundesverfassung,¹¹⁴ die vom Bundesgesetzgeber fordern, daß bei Einrichtung des gerichtlichen Anfechtungsverfahrens auf die Endgültigkeit (*definitividad*) der einzelnen Etappen hingezielt werde. Mit der faktischen Übernahme der Ämter durch die neuen Amtsträger sei diese Etappe des Wahlprozesses beendet und die Wahlen unanfechtbar. Dieses Prinzip sei so beherrschend, daß zudem Art. 86 § 1 d und e LGMI als allgemeines Rechtsprinzip auch für alle anderen Klagearten angewandt werden müßten.¹¹⁵ In

¹¹² 1. Antrag im 2. *Tlacolulita*-Streit.

¹¹³ Art. 10 § 1 LGMI: „Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos: ... b) ... (los actos) se hayan consumado de un modo irreparable.“

¹¹⁴ Art. 41 IV: „se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales ...“; Art. 116 IV e: „se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.“

diesen Vorschriften ist als spezielle Zulässigkeitsvoraussetzung für die Parteibeschwerde vorgesehen, "daß die begehrte Abhilfe vor dem verfassungsmäßig und gesetzlich festgelegten Termin für die Einsetzung der Organe oder die Amtsergreifung der gewählten Amtsinhaber möglich ist".¹¹⁶ Es handele sich in diesen Fällen, so das Gericht, um eine Abwägung zwischen der Garantie des effektiven Rechtsschutzes und dem Gebot der Rechtssicherheit; im Ergebnis komme aber der Rechtssicherheit höheres Gewicht zu.¹¹⁷

Diese Theorie begünstigt den, der mit seinen Anhängern zuerst das Rathaus besetzt und sich zum Bürgermeister erklärt. Im Fall *Quetzaltepec* war, nachdem die Gruppe um Gabino Sánchez sich selbst zum gesetzmäßig regierenden Rat erklärt und in seinem Privathaus als solcher konstituiert hatte, diese Etappe für das Gericht beendet. Eine Anfechtung des Wahlergebnisses war danach nicht mehr möglich, die Klage wurde abgewiesen.¹¹⁸ Für die Konfliktlösung im *municipio* hatte dies fatale Konsequenzen: San Miguel Quetzaltepec hat bis heute zwei parallele Bürgermeister und Räte. Im August 2002 forderte der Konflikt erstmals ein Todesopfer, und bei den Wahlen im November 2002 kam es zu Ausschreitungen, die von der Polizei geschlichtet werden mußten. Am 1. Januar 2003 wurde wieder ein Einwohner von San Miguel Quetzaltepec getötet. Seitdem befinden sich die Bürger in ständiger Alarmbereitschaft.¹¹⁹

Daß die Rechtsschutzmöglichkeiten so weitgehend eingeschränkt wurden, ist nicht durch Besonderheiten des Falls *Quetzaltepec* begründet. Vielmehr sind Wahlanfechtungen nach der *teoría de la definitividad* strukturell nur noch in untypischen Konstellationen möglich. Denn der gesetzlich bestimmte Termin für die Amtsübernahme ist der 1. Januar.¹²⁰ Üblicherweise entscheiden jedoch die Behörden erst in den letzten Dezembertagen über die Gültigkeit der Wahl, die Entscheidung des Parlaments ergeht meist sogar erst am 31. Dezember. Die Rechtsprechung läßt also die Rechtsschutzgarantie der unterlegenen Gruppe weitgehend leerlaufen.

Noch deutlicher wird die Problematik dieser Theorie in der Entscheidung *Tutla*, in der das Gericht die *teoría de la definitividad* in der Sache bereits angewendet hatte. Die Ablehnung betraf hier sogar eine Klage, die vor dem Amtsantritt eingelegt worden war. Der Streit im *municipio* San Sebastian Tutla ist ein Beispiel für die

¹¹⁵ SUP-JDC-023/2002, 177-178; SUP-JDC-001/2002, 342.

¹¹⁶ "El juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes ..., siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes: ... d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos."

¹¹⁷ So ausdrücklich SUP-JDC-13/2002, 176.

¹¹⁸ SUP-JDC-023/2002, 171-180.

¹¹⁹ Die aktuellen Angaben stammen vom 24.11.2002 und 8.1.2003 von Lourdes Morales, die als Beobachterin bei der Wahl im November 2002 zugegen war.

¹²⁰ Art. 113 Fracc. I §§ 4, 5 Const Oax: "Los Consejales que integren los Ayuntamientos, tomarán posesión el día primero de enero del año siguiente al de su elección."; Art. 123 CIPPEO: "Los Consejales electos de acuerdo a las normas de derecho consuetudinario de los municipios tomarán posesión de sus cargos el primer día de enero del año siguiente al de la elección."

politischen Probleme, die durch das Anwachsen der Städte entstehen können. Das *municipio*, in unmittelbarer Nähe von Oaxaca-Stadt gelegen (Distrikt Centro), besitzt eine *cabecera* von etwa 3.000 Einwohnern, zur großen Mehrheit Zapoteken, in der nach *usos y costumbres* gewählt wird. Durch geschickte Machtpolitik und das Desinteresse der Mehrheit wird die Macht hier durch eine kleine Elite ausgeübt.¹²¹ Auf dem Gebiet des *municipio* wurde jedoch seit 1985 im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus¹²² eine Siedlung gebaut, in der nun fast 12.000 Menschen leben.¹²³ Diese Gruppe besteht zu 99 Prozent aus Mestizen.¹²⁴ Ihnen fehlen die grundlegenden öffentlichen Leistungen wie Müllabfuhr und Straßenbeleuchtung. Der Grund dafür ist, daß die mit dem Bevölkerungswachstum des *municipio* stark angestiegenen öffentlichen Mittel allein in den Gremien der *cabecera* verwaltet werden. Auf deren Zusammensetzung haben die Bewohner der neuen Siedlungen keinerlei Einfluß, weil ihnen im *municipio* kein Wahlrecht zusteht.

Nach langen Verhandlungen mit den Vertretern der neuen Siedlung und dem Staatlichen Wahlinstitut kam man schließlich überein, die Siedlung dürfe Vertreter in die Verwaltung des *municipio* entsenden. Nach der Wahl wurden diese Vertreter jedoch durch bewaffnete Straßenblockaden der öffentlichen Verkehrsbetriebe am Betreten der *cabecera* gehindert. Die vereinbarte Beteiligung kam daher nicht zustande. Das Wahlinstitut erklärte die Wahl am 21. Dezember gleichwohl für gültig, das Parlament schloß sich dieser Entscheidung an.

Die Klage von mehreren Bewohnern der Sozialwohnungen gegen diese Entscheidung ging am 28. Dezember 2001 bei Gericht ein. Für eine Unzulässigkeit nach der *teoría de la definitividad* wie im Fall *Quetzaltepec* wäre hier kein Raum gewesen, denn der 31. Dezember war noch nicht verstrichen und der faktische Amtsantritt am 1. Januar noch nicht erfolgt. Die Klage wurde dennoch nach der *teoría de la definitividad* als unzulässig abgewiesen.¹²⁵ Begründet wurde dies damit, "daß es nicht möglich war, den Dienstweg und die Behandlung der Akte vor dem 1. Januar dieses Jahres zu beenden, noch weniger einen Urteilsentwurf aufzusetzen, ihn unter den Richtern dieser Obersten Kammer zu verteilen, sie zu laden, um die Sache in einer öffentlichen Sitzung zu entscheiden, und die Sitzung durchzuführen".¹²⁶

¹²¹ Recondo (Anm. 6), 303, 390.

¹²² IVO (Instituto de la Vivienda del Estado de Oaxaca), FOVISSSTE (Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado) und INFO-NAVIT (Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores). Die Siedlung hat keinen kommunalrechtlichen Status, ist insbesondere keine *agencia*.

¹²³ Angaben von 2000 aus Instituto Nacional de Estadística, Geografía y Informática (INEGI): Censo general de la población 2000, zitiert nach Recondo (Anm. 6), 388.

¹²⁴ SUP-JDC-01/2002, 33-34.

¹²⁵ SUP-JDC-01/2002, SUP-JDC-02/2002, SUP-JDC-03/2002, SUP-JDC-04/2002, 13.1.2002, 338-347.

¹²⁶ SUP-JDC-001/2002, 346: "Todo lo anterior pone de manifiesto que no fue posible completar el trámite y substanciación del expediente antes del día primero de enero del año en curso, y menos la formulación de un proyecto de resolución, su distribución entre los magistrados de esta Sala Superior, la convocatoria para resolver el asunto en sesión pública, y la celebración de ésta."

Nach dieser Rechtsprechung¹²⁷ kann der in der Verfassung garantierte effektive Rechtsschutz nur noch in ganz seltenen Sonderfällen gewährt werden. Im gesetzlich vorgesehenen zeitlichen Ablauf, in dem in den letzten Dezembertagen über die Gültigkeit der Wahlen entschieden wird, ist es schlechterdings unmöglich, die Klage so zu erheben, daß sie vor dem Amtsantritt am 1. Januar entscheidungsreif wird. Einstweiligen Rechtsschutz sieht das Gesetz nicht vor.

Ein Sonderfall, der zu einer zulässigen Klage führen könnte, kann nach dieser Auffassung nur noch durch Zufall auftauchen. Ein solcher Zufall ereignete sich im Fall *Yaveo*. Im Rathaus der *cabecera* gibt es ein Faxgerät, in dem am 1. Januar 2002 noch während der Feierlichkeiten zur Amtseinführung von Indalecio Martínez die Nachricht von der Unwirksamkeit der Wahl und der baldigen Ankunft eines *administrador* empfangen wurde.¹²⁸ Im übrigen schickte die Regierung den *administrador* sofort am 1. Januar 2002 ins *municipio* und dieser kam gegen 12 Uhr vormittags dort an, noch bevor der Amtsantritt faktisch erfolgt war – im Hinblick auf den schlechten Zustand der ungeteerten Gebirgsstraße sogar eher ein unwahrscheinlicher Zufall. Dies führte jedoch dazu, daß der faktische Amtsantritt von Indalecio Martínez nicht mehr erfolgte. Daher konnte das Gericht nicht die *teoría de la definitividad* anwenden, sondern mußte in der Sache entscheiden.

Nur diese zufällig günstigen Gegebenheiten führten dazu, daß sich das Bundeswahlgericht erstmals materiell zum indigenen Recht äußerte und erstmals eine Entscheidung mit dem Ziel erging, einen örtlichen Wahlkonflikt zu beenden.

¹²⁷ An ihr scheiterte schließlich auch die Klage im jüngsten vom Bundeswahlgericht entschiedenen Konflikt, dem Fall *San Juan Quiotepec*, SUP-JDC-745/2002. Sie war allerdings gleichzeitig exzessiv verfristet, da sie beinahe ein halbes Jahr nach der Entscheidung der zuständigen Behörde eingelegt wurde. Sie sei daher nur der Vollständigkeit halber erwähnt. Dieser Fall bezog sich ebenfalls auf die Wahlen für das Jahr 2002. Er stellte die Fortsetzung eines Konflikts in San Juan Quiotepec in der Periode 1999-2001 dar. In diesem *municipio* werden die Amtsträger jährlich gewechselt und vom Ältestenrat vorgeschlagen. Eine Wiederwahl ist ausgeschlossen. Für 2001 lag eine Empfehlung der Dorfversammlung vor, der von dieser Empfehlung Begünstigte wurde vom Ältestenrat jedoch nicht aufgestellt. Er machte nun geltend, daß bei der entscheidenden Sitzung der Ältestenrat nicht vollständig und von unberechtigten Personen geladen worden sei. In der vom Staatlichen Wahlinstitut ausgerufenen allgemeinen Dorfversammlung siegte der durch die ursprüngliche Empfehlung vorgesehene Kandidat. Gegen dieses Ergebnis wurde von den Parteigängern des Ältestenrats vorgebracht, es sei durch Stimmenkauf und Gewalt verfälscht worden und der Wahlsieger habe gewohnheitsrechtswidrig seinen Wohnsitz nicht im *municipio* und sei vorbestraft. Der Kandidat trat dennoch sein Amt an. Bei den Wahlen für das Jahr 2002 stellte sich dann ebenso wie in Santiago Ixtayutla das Problem, daß der scheidende Bürgermeister die Wahl beeinflussen wollte. Er stellte sich zur Wiederwahl und gewann in einer Versammlung im November 2001. Diese Wiederwahl wurde von der Gegenpartei angefochten, die Klage jedoch wegen Verfristung und bereits erfolgtem Amtsantritt abgewiesen.

¹²⁸ Interview mit Aureliano Díaz am 20.7.2002.

D. Das Gericht bricht sein Schweigen: Die materielle Position des Bundeswahlgerichts zum indigenen Recht

In der Entscheidung *Santiago Yaveo* äußerte sich das Bundeswahlgericht erstmals zum Verhältnis zwischen indigenem und staatlichem Recht. Schon im Fall *Tlacolulita*, der den Konflikt zwischen Frauenwahlrecht und indigener Autonomie betraf, war zwar eine Sachentscheidung ergangen. Sie befaßte sich aber nicht direkt mit dem Konflikt zwischen den zwei Rechtsordnungen. Das Gericht gab hier lediglich dem Antrag auf Durchführung außerordentlicher Wahlen statt. Die Organisation dieser Wahlen liege in der Verantwortung des Staatlichen Wahlinstituts, von der es nicht dadurch entlastet werde, daß es in dem *municipio* einen *administrador*, eine von der klägerischen Gruppe konstituierte parallele Verwaltung und bereits eine Verabredung zwischen den Parteien über außerordentliche Wahlen gebe.¹²⁹ Diese Entscheidung argumentierte also allein mit den Pflichten des Wahlinstituts; für eine Abwägung zwischen dem Demokratieprinzip und dem Schutz indigenen Rechts bestand kein Anlaß.

Auch im 3. *Tlacolulita*-Urteil, wieder über außerordentliche Wahlen, blieb das Gericht bei der Entscheidung über Rechte und Pflichten des Wahlinstituts, es versuchte jedoch erstmals, indigenes Recht mit einzubeziehen. Inzwischen hatte der Ältestenrat von Tlacolulita das Rathaus besetzt. Die Kläger argumentierten, die Wahlen könnten auch an einem anderen Ort stattfinden, was das Gericht jedoch ablehnte. Es stellte aufgrund von Protokollen vergangener Dorfversammlungen fest, der übliche Ort für die Versammlung sei das Rathaus. Dies sei Gewohnheitsrecht des *municipio*, auf das die Verfassungsgarantie des indigenen Rechts Anwendung finde. Das Wahlinstitut habe somit seine Aufgabe erfüllt; eine Änderung des gewohnheitsrechtlichen Wahlverfahrens stehe nicht in seiner Macht.¹³⁰

Im Urteil *Yaveo* unternahm das Gericht dagegen erstmals eine unmittelbare inhaltliche Abwägung zwischen indigenem und staatlichem Recht. Es gab der Klage der fünf Amtsträger der *cabecera*-Gruppe statt, soweit die fehlende Begründung des Dekrets gerügt wurde, durch das die Wahl für ungültig erklärt wurde. Die Begründung eines staatlichen Akts diene dazu, den Belasteten zur Verteidigung instand zu setzen, die angefochtene Entscheidung "beschränke sich jedoch darauf, den Beschluß des Parlaments des Staats Oaxaca im Hinblick auf die kommunalen Wahlen in Santiago Yaveo auszuführen, das heißt, wie es die Kläger geltend machten, sie erfüllt nicht die verfassungsmäßige Garantie, die in Art. 16 der Verfassung festgeschrieben ist".¹³¹

¹²⁹ TEPJF, Elección de Consejales (Anm. 15), 265.

¹³⁰ TEPJF, Elección de Consejales, *ibid.*, 417.

¹³¹ SUP-JDC-13/2002, 43-44: "El Decreto 32 ... se limita a exponer la determinación tomada por el Congreso del Estado de Oaxaca en relación con la elección municipal de Santiago Yaveo, es decir, como lo afirman los promoventes, no cumple con la garantía constitucional establecida en el artículo 16 constitucional."

Nach der Prüfung eines staatlichen Aktes sieht das Gesetz für das Bundeswahlgericht zwei Möglichkeiten vor: Es kann "den angefochtenen Akt ... bestätigen" oder "... widerrufen und den Kläger in Gebrauch und Genuß des politischen oder Wahlrechtsiedereinsetzen, das verletzt wurde".¹³² Im Fall *Yaveo* hielt das Gericht das Dekret für rechtswidrig, hob es aber gleichwohl nicht auf. Der Konflikt sei ein langwieriges Problem geworden. Würde das Dekret aufgehoben, sei zu befürchten, daß das Parlament es nur mit der erforderlichen Begründung versehe und nochmals erlasse. Daraufhin sei eine neuerliche Anfechtung durch die Kläger wahrscheinlich, gestützt auf die noch nicht geprüften Beschwernegründe. Dies verlängere "die Situation der Unsicherheit, die im *municipio* existiert, was sich in einer Verzögerung der Vorbereitung und Durchführung der ggf. erforderlichen außerordentlichen Wahlen und in einer anomalen Funktionsweise der munizipalen öffentlichen Funktionen niederschlagen wird".¹³³ Daher sei der Streit "sofort zur Gänze in der Rechtsprechung zu lösen".¹³⁴

So öffnete sich das Gericht den Raum für eine umfassende Prüfung der Wahl und damit der Wirksamkeit der *usos y costumbres* in Santiago Yaveo. Die Erörterung begann damit, daß das Gericht den Streit in Übereinstimmung mit seiner Rechtsprechung über die Partei- und die Individualbeschwerde auf ein Problem der Kollision zwischen Individualgrundrechten zurückführte. Auf der einen Seite stehe das Wahlrecht des einzelnen (Art. 39 und 41 der Bundesverfassung). Es sei Teil der Autonomie der Person und der Notwendigkeit, ihm "die besten Möglichkeiten der individuellen Entwicklung im sozialen Leben zu versichern".¹³⁵ Auf der anderen Seite sei die Autonomie der indigenen Völker (Art. 2 der Bundesverfassung in der Fassung seit 2002) zu berücksichtigen. Da die Grundrechte, die jedem Bürger zustünden, "für eine angemessene individuelle und kollektive Entwicklung dieser Gruppen nicht ausreichen,"¹³⁶ seien ihnen besondere Rechte zuzugestehen, insbesondere müsse "die Individualität der Angehörigen dieser Kulturen, das heißt, ihre persönliche Identität" in Betracht gezogen werden.¹³⁷ Die zentrale Rolle der kollektiven Rechte in der indigenen Rechtskultur wurde durch diese Position ausgeblendet.

¹³² Art. 84 § 1 LGMI: "Las sentencias que resuelvan el fondo del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, serán definitivas e inatacables y podrán tener los efectos siguientes: a) Confirmar el acto o resolución impugnado; y b) Revocar o modificar el acto o resolución impugnado y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado."

¹³³ "Con lo que se prolongaría la situación de incertidumbre existente en el municipio, redundando, además en un retraso de la preparación y celebración, en su caso, de comicios extraordinarios y en el funcionamiento anómalo de las funciones públicas municipales.", TEPJF-SUP-13/2002, 767-768.

¹³⁴ "Resolver la controversia en plenitud de jurisdicción", TEPJF-SUP-13/2002, 768.

¹³⁵ TEPJF, SUP-JDC-13/2002, 785.

¹³⁶ "Las condiciones precarias en las que subsisten los indígenas en nuestro país se deben, entre otras causas, a que las garantías individuales de las que goza todo sujeto no han sido suficientes para un adecuado desarrollo individual y colectivo de estos grupos." TEPJF, SUP-JDC-13/2002, 793.

¹³⁷ "Especialmente, la individualidad misma de los sujetos componentes de estas culturas, esto es, su identidad personal.", SUP-JDC-13/2002, 779.

Indem das Gericht die Rechte der indigenen Völker als persönliche Individualrechte auffaßte, vermied es eine Stellungnahme in der Debatte um die kollektiven Grundrechte. Es hatte ein Problem von kollidierenden Individualgrundrechten formuliert, das sich mit der allgemeinen Grundrechtstheorie lösen ließ: Zwischen den Grundrechten gebe es keine Hierarchie, da alle der Entwicklung des Individuums dienten. Kollidierten daher zwei Grundrechte, müsse man sie harmonisierend auslegen, so daß sich beide möglichst weitgehend verwirklichen könnten; niemals aber dürfe ein Recht das andere völlig ausschließen. In Santiago Yaveo schlossen die *usos y costumbres* der *cabecera* – formuliert nun als Individualrecht des einzelnen Bürgers auf Autonomie – die Verwirklichung des Wahlrechts der Bewohner der *agencias* völlig aus. Damit seien sie unwirksam, weil sie gegen das individuell-subjektive Wahlrecht dieser Bürger verstießen. Das Gericht bestätigte daher die Unwirksamkeitserklärung der Wahlen durch das Parlament und forderte das Wahlinstitut auf, außerordentliche Wahlen vorzubereiten.

Implizit ist diese Entscheidung ein Bekenntnis zu einer hierarchischen Auffassung in der Debatte um die Stellung des indigenen Rechts. Die eine Extremposition in dieser Diskussion, von politisch konservativen Autoren vertreten, statuiert eine hierarchische Beziehung zwischen beiden Systemen; für sie können Autonomie-rechte stets nur insoweit anerkannt werden, als sie staatlicher Gesetzgebung nicht widersprechen. Im entgegengesetzten Extrem setzen sich Juristen, die der Indigenenbewegung nahestehen, für die Pluralisierung des Rechtsstaatsbegriffs ein.¹³⁸ Nicht nur die *usos y costumbres* mußten sich am staatlichen Recht messen lassen, sondern auch die verfassungsmäßige Ordnung selbst sich den Inhalten des indigenen Rechts stellen, „um in ihre eigene Logik die Anerkennung von autonomen normativen Systemen aufzunehmen; damit begänne eine plurikulturelle juristische Ordnung“.¹³⁹

Indem das Bundeswahlgericht in der Entscheidung *Yaveo* die *usos y costumbres* in die individualrechtlichen Kategorien der westlichen Staatsordnung umformulierte und allein an ihnen maß, schuf es eine Prüfungshierarchie zwischen beiden Systemen. Damit enthielt die Entscheidung implizit ein Bekenntnis zu einem hierarchischen Verhältnis der beiden Rechtssysteme. In eigenwilligem Widerspruch zur ausdrücklichen Bemühung des Gerichts um die Förderung indigener Völker unterlaufen ihm denn auch Formulierungen, die wie eine unfreiwillige Illustration dieser Auffassung wirken. Es stellt etwa den Wahlen nach dem System der *usos y costumbres* jene gegenüber, „die, um es irgendwie zu benennen, unter normalen Um-

¹³⁸ Vielfältige Ansätze hierzu in den Werken: Milka Castro/Maria Teresa Sierra (Hrsg.), *Pluralismo jurídico y Derechos Indígenas en América Latina*, Sonderheft von: *América Indígena* 63 (1998), México 1998; Magdalena Gómez (Hrsg.), *Derecho indígena. Seminario Internacional Realizado en la Ciudad de México del 26 al 30 de mayo de 1997*, México 1997; Victoria Chenault/Maria Teresa Sierra (Hrsg.), *Pueblos indígenas ante el derecho*, México 1995; Bartolomé Clavero, *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, México/Madrid 1994.

¹³⁹ „Para incorporar ... en su propia lógica, el reconocimiento de los sistemas normativos en un marco de autonomía, lo cual apunta a construir un orden jurídico de la pluriculturalidad“, Sierra (Anm. 4), 36.

ständen stattfinden”.¹⁴⁰ Ebenso wie “indigene Wahlen” und “normale Wahlen” unterschieden werden, gilt es für das Gericht auch die “Problematik der indigenen Bevölkerung”¹⁴¹ zu lösen – hinter ihr scheint das “Problem des Indios” auf, das in der politischen Sprache der 1940er bis 70er Jahre stets offen ließ, wer das Problem “ist” und wer es, und aus welchen Gründen, “hat”.¹⁴²

Nach dem Ansatz des Bundeswahlgerichts war schließlich auch die Lösung des Problems individualistisch: Die Entscheidung ging davon aus, daß tatsächlich alle Bürger des *municipio* an den Wahlen teilnehmen sollen. Dies entsprach zwar dem Demokratieprinzip, nahm jedoch keine Rücksicht auf die Möglichkeit der Umsetzung innerhalb der *usos y costumbres*. Logistische Probleme wurden nicht in Betracht gezogen – wie soll die Beteiligung im Ämtersystem der *cabecera* realisiert werden, wenn die *agencias* bis zu zehn Fahrtstunden von der *cabecera* entfernt sind? Fraglich blieb auch, ob kulturelle Differenzen sich so weit beilegen ließen, daß die *cabecera* eine Teilnahme der ihnen weitgehend unbekannten Bürger der *agencias* dulden würde. Eine gegenseitige Berücksichtigung von indigenem und staatlichem Recht hätte sich dagegen etwa in der Förderung von Kompromißlösungen auswirken können. Nachdem eine direkte Beteiligung aller Bürger, wie sie das Gericht vorsieht, im System der *usos y costumbres* problematisch ist, wäre nach einem pluralistischen Ansatz etwa zu prüfen gewesen, wie eine indirekte Repräsentation der *agencias* gewährleistet werden könnte – eine Lösung, die auch in den Mediationsverhandlungen schon aufgeschieden war.

Überblickt man die bisherigen 15 Entscheidungen des Bundeswahlgerichts zum indigenen Recht, so ist seine Position von mehrfacher Verweigerung geprägt. Einerseits weitet es die Unzulässigkeitsgründe so weit aus, daß es in der Regel nicht zu einer materiellen Entscheidung kommt. Trifft es doch eine Entscheidung in der Sache, so vertritt es eine Position, die die Eigenheiten des indigenen Rechts durch eine Prüfung an westlich-individualistischen Maßstäben möglichst weit neutralisiert.

Die Gründe dafür liegen nicht zuletzt in den Schwierigkeiten der Bestimmung, was als Gewohnheitsrecht in einem bestimmten, eventuell sehr abgelegenen Dorf gilt. Was eine Partei als Gewohnheitsrecht vorbringt, wird typischerweise von der Gegenpartei bestritten. Im Fall *Quetzaltepec* findet sich z.B. in der Klageschrift die erste ausführliche schriftliche Fassung der *usos y costumbres* des Ortes. Sie behauptet, die Versammlung müsse immer vor dem Rathaus stattfinden. Dies wird natürlich vom Gegner bestritten, da er vor dem Haus des Gabino Sánchez gewählt wurde.¹⁴³ Der erste *Catálogo Municipal* von 1995 enthält zwar kursorische Angaben über den Inhalt des Gewohnheitsrechts aller *municipios*, er stellt jedoch im Prozeß

¹⁴⁰ “Otros comicios que se siguen, por llamarlo de algún modo, bajo condiciones ordinarias”, SUP-JDC-13/2002, 772.

¹⁴¹ “Revertir la problemática de la población indígena”, SUP-JDC-13/2002, 779.

¹⁴² Raquel Yrigoyen, Valoraciones del pluralismo jurídico en los estados latinoamericanos, Vortrag am 8.8.2002 in Quetzaltenango/Guatemala.

¹⁴³ SUP-JDC-023/2002, 12-13.

kein Beweismittel dar, ist veraltet und nach den Angaben der damals amtierenden Amtsträger zusammengestellt, die eigene Interessen am Inhalt hatten. Eine richterliche Entscheidung könnte sich allenfalls – der Fall ist freilich noch nicht aufgetreten – auf ein anthropologisches Gutachten stützen; seine Anfertigung ist jedoch in einer Konfliktsituation großen Schwierigkeiten unterworfen.

Es kommt hinzu, daß die Entwicklung einer konsensfähigen und praktikablen pluralistischen Rechts Theorie trotz vielfältiger Ansätze noch nicht abgeschlossen ist. Im übrigen wird das indigene Recht in der mexikanischen Juristenausbildung nicht behandelt. Selbst innerhalb des Bundeswahlgerichts stoßen die Schwierigkeiten mit dem indigenen Recht jedoch inzwischen auf Unzufriedenheit. Abhilfe muß noch geschaffen werden. Ein erster Ansatz geht dahin, einen Fortbildungskurs für Richter an Bundesgerichten über indigenes Recht einzurichten, um die Kenntnis der Materie und das Verständnis für indigene Lebensrealität zu stärken.¹⁴⁴

E. Formale und informale Strategien in Konkurrenz

I. Die organisierte Unwirksamkeit der Rechtsprechung

Indem das Bundeswahlgericht erstmals eine Entscheidung über das Verhältnis zwischen staatlichem und indigenem Recht getroffen hatte, konnten nun erstmals die Auswirkungen eines solchen Urteils auf den Verlauf eines Wahlkonflikts studiert werden. Das *municipio* Santiago Yaveo hatte zwischen der Klageerhebung und der Entscheidung des Rechtsstreits (Januar bis Juni 2002) eine lebhafte und immer aggressivere politische Dynamik erlebt. Sie führte dazu, daß die politische Situation zum Zeitpunkt des Urteils völlig anders war als bei Klageerhebung. Neben zwei verfeindeten Gruppen in der *cabecera*, zehn verbündeten *agencias*, einem Agrargericht, mehreren intervenierenden PRI-Abgeordneten und dem geographisch und theoretisch in der Ferne arbeitenden Bundeswahlgericht traten seit dem 1. Januar 2002 noch mehr Akteure auf den Plan, nämlich die Mitglieder der staatlich eingesetzten *administración* (Verwaltung, die stets mindestens aus einem *administrador* und einem Sekretär besteht).

Mit dem *administrador* Antonio Amaro Sandoval wurde zur Schlichtung des Konflikts unter 19 Bewerbern¹⁴⁵ eine Person ausgewählt, die offen eigene Interessen mit ihm verband. Antonio Amaro gehört in der PRI zur politischen Gruppe um Dámaso Nicolas, die während des Konflikts die *cabecera*-Gruppe unterstützt hatte. Die Aufgabe eines *administrador* ist nicht nur, kommissarisch die Amtsgeschäfte eines Bürgermeisters zu führen, sondern auch einen *consejo municipal electoral* (municipalen Wahlrat) einzuberufen und mit ihm gemeinsam die Bedingungen für außerordentliche Wahlen zu schaffen. In Santiago Yaveo wurde dafür vom

¹⁴⁴ Persönliche Mitteilung von Dr. Raúl Avila Ortiz, Richter am Bundeswahlgericht, an Lourdes Morales, September 2002.

¹⁴⁵ Interview von Lourdes Morales mit Celedonio Cortes Lara am 16.3.2002.

Staatlichen Wahlinstitut zunächst ein Zeitraum von 90 Tagen zur Verfügung gestellt und dieser später um 60 Tage verlängert, insgesamt also eine Frist bis 31. Mai 2002 gesetzt.

Antonio Amaro zog sich von Anfang an den Unmut der *agencias* durch die Art und Weise zu, wie er die öffentlichen Mittel verteilte, die nun wieder ins *municipio* gelangten. Seine Politik diene allein der *cabecera*. Zunächst setzte er im westlichsten Teil des *municipio* eine Brücke instand, die allein den Bewohnern der *cabecera* den Zugang zu ihrem Dorf erleichterte. Sie kostete angeblich 1,6 Millionen Pesos (etwa 200.000 Euro),¹⁴⁶ ein Betrag, der von den unteren *agencias* nachdrücklich als unglaublich, weil zu hoch bestritten wurde; sie unterstellten eine sachfremde Verwendung eines Teils der Mittel. Die nächsten Investitionen waren die Verbesserung der Trasse von der Landstraße in die *cabecera*, wieder zu einem Preis, den die *agencias* als unglaublich ablehnten, und der Bau einer Wasserversorgung der *cabecera*.¹⁴⁷ Für die Bauarbeiten wurde ohne Ausschreibung ein dem Antonio Amaro bekannter Unternehmer eingesetzt, der unter verschiedenen Firmen operierte, weil er in Tuxtepec bereits öffentlich wegen mangelhafter Bauarbeiten verwarnt wurde.¹⁴⁸ Rechnungslegung fand nicht statt. Im übrigen veranstaltete Antonio Amaro in der *cabecera* Festessen, um dabei für Stimmen in einer parteiinternen Wahl zwischen zwei Kandidaten der PRI zu werben.¹⁴⁹

Die *cabecera* war mit der Politik des *administrador* zufrieden und wirkte im folgenden dahin, die Durchführung von außerordentlichen Wahlen zu verhindern. Er selbst war einverstanden, sich den Posten für die gesamte Wahlperiode zu erhalten.¹⁵⁰ Indalecio Martínez Domínguez, der designierte Bürgermeister der *cabecera*, erklärte bereits im Januar, er werde alle Einladungen zur Vorbereitung außerordentlicher Wahlen ablehnen. Zwei Wochen später wurde er verhaftet. Ihm wurde zur Last gelegt, sich ein kommunales Grundstück angemaßt zu haben, das in Erbpacht seines ehemaligen Nachbarn steht. Der Pächter lebt in Oaxaca und war in den letzten Jahren nicht in Santiago Yaveo; es gilt daher bei der *cabecera*-Gruppe für ausgemacht, daß er von den politischen Gegnern zu Hilfe gerufen wurde.¹⁵¹ Indalecio Martínez wurde rechtskräftig verurteilt und befindet sich seitdem in der Justizvollzugsanstalt Tuxtepec.

Die *agencias*, unterstützt vom Regierungsvertreter in Maria Lombardo,¹⁵² forderten außerordentliche Wahlen und den Rücktritt von Antonio Amaro. Nachdem der erste Termin ergebnislos verstrichen war, blockierten sie zwei Tage lang den

¹⁴⁶ Interview mit Fortino Jiménez, 22.7.2002.

¹⁴⁷ Interview von Lourdes Morales mit Celedonio Cortes Lara am 16.3.2002.

¹⁴⁸ Interview von Lourdes Morales mit Celedonio Cortes Lara am 16.3.2002.

¹⁴⁹ "Mató vacas" ("er schlachtete Kühe"), Interview von Lourdes Morales mit Celedonio Cortes Lara am 16.3.2002.

¹⁵⁰ Interview mit Sergio González Mendoza, 24.8.2002, Schreiben der *agencias* vom 12.3.2002, *ficha informativa* des IEE vom 11.4.2002, Akte des IEE Santiago Yaveo.

¹⁵¹ Interview mit Fortino Jiménez, 22.7.2002.

¹⁵² Interview mit Fausto González de la Rosa am 25.8.2002; Interview von Lourdes Morales mit Celedonio Cortes Lara am 16.3.2002, der den Regierungsvertreter zitiert: "Welche Bewegungen Sie auch machen, und falls Sie den Señor Amaro in irgendeiner *agencia* festhalten, rufen Sie mich, damit

Weg bei San Juan Jaltepec, so daß die *cabecera* nicht mehr verlassen werden konnte; später setzten sie die Blockade an der Einmündung der Landstraße fort. Mit ihrem Druck erreichten sie, daß im März schließlich die Einrichtung des *consejo municipal electoral* beschlossen wurde. Die *agencias* schienen ihrem Ziel, außerordentliche Wahlen mit ihrer Beteiligung zu erreichen, endlich nähergerückt. Am 17. April wurde auch die Einrichtung eines Rats zur Verwaltung der öffentlichen Mittel beschlossen.

Der finanzielle Druck der "oberen" *agencias* war jedoch in den vier Monaten der Amtsausübung von Antonio Amaro stetig gewachsen. Da ihre Wahlperiode nur ein Jahr dauert, wird in diesem Zeitraum vom Bürgermeister ein Fortschritt, insbesondere Baufortschritt, des Dorfs erwartet. Nachdem das Jahr 2002 zu einem Drittel vergangen war und die öffentlichen Mittel in der *cabecera* aufgebraucht zu werden drohten, bot Amaro den oberen *agencias* nochmals an, ihre Projekte zu unterstützen, wenn sie politisch mit ihm zusammenarbeiteten.¹⁵³ Gleichzeitig stellte er ihnen die Lösung der Agrarkonflikte in ihrem Sinne in Aussicht.

Die Entscheidung über das weitere Vorgehen der "oberen" *agencias* führte zu schweren Konflikten innerhalb der Dörfer,¹⁵⁴ am Schluß jedoch ging die Rechnung Amaros auf. Im April gab es eine Sitzung zwischen dem *administrador* und den Vertretern von San Juan Jaltepec, Santa Maria Yaveo und Trinidad Yaveo, in der Amaro zusagte, die Finanzen des *municipio* "transparent" zu handhaben und die *agencias* im Gegenzug ihre Mitarbeit zusicherten.¹⁵⁵ Damit hatte der *administrador* die Aktionseinheit der *agencias* gesprengt. Die zapotekischen "Bruderdörfer" hatten die Zusammenarbeit mit den unteren Dörfern aufgegeben und waren in ihre ethnisch-kulturell angelegte Solidarität mit der *cabecera* zurückgekehrt.

Eine Woche später, am 28. April 2002, nahm der *consejo municipal electoral* in der *cabecera* seine Arbeit auf. Er bestand aus zwei Mitarbeitern des Staatlichen Wahlinstituts, dem *administrador* und den Bürgermeistern der "oberen" *agencias*; die "unteren" lehnten seit dem Auseinanderbrechen der Allianz die Teilnahme ab. Bereits am ersten Tag übergaben die Bürgermeister der "oberen" *agencias* dem Rat eine Resolution des Inhalts, es bestünden nicht die Voraussetzungen für die Durchführung von außerordentlichen Wahlen und man wünsche die Bestätigung von Antonio Amaro im Amt für drei Jahre. Die "unteren" *agencias* und Bulmaro Pérez mit etwa 90 Bürgern der *cabecera* protestierten, doch Antonio Amaro berichtete auf Anfrage des Staatlichen Wahlinstituts, es bestehe im *municipio* kein politischer Wille für außerordentliche Wahlen. Weitere Straßenblockaden, Schlägereien in verschiedenen Dörfern, ein letzter gescheiterter Schlichtungsversuch vor dem lokal

ich einen informationellen Brief darüber schreibe." ("Cualquier movimiento que hagan ustedes, y si encierran al señor Amaro en cualquier agencia, me llaman para que yo de una carta informativa".)

¹⁵³ Dem Bürgermeister von Santa Maria Yaveo wurde zum Beispiel Unterstützung für den Bau eines Basketballplatzes angeboten, in einem indigenen Dorf ein zentraler Ort, an dem nicht nur das gesellschaftliche Leben, sondern auch die öffentlichen politischen Versammlungen stattfinden, Interview mit Dagoberto Miguel Juárez am 25.8.2002.

¹⁵⁴ Interview von Lourdes Morales mit Omar Angel Rodríguez am 20.4.2002.

¹⁵⁵ Protokoll der Sitzung vom 22.4.2002, Akte IEE Santiago Yaveo.

zuständigen Abgeordneten und ein Ultimatum der "unteren" *agencias* für den Rücktritt von Antonio Amaro bis zum 8. Juni 2002 waren die letzten Stationen des Scheiterns.¹⁵⁶

Bevor dieses Ultimatum ablief, fielen zwei Entscheidungen. Das Bundeswahlgericht verkündete am 5. Juni sein Urteil; die Wahlen von Dezember 2001 seien unwirksam und das Staatliche Wahlinstitut solle außerordentliche Wahlen vorbereiten. Am gleichen Tag sandte der *consejo municipal electoral* aus der *cabecera* seinen Abschlußbericht an das Staatliche Wahlinstitut, in dem er mitteilte, die Frist von 90 und nochmals 60 Tagen für die Durchführung außerordentlicher Wahlen sei abgelaufen und nach den Bedingungen im *municipio* sei die Durchführung außerordentlicher Wahlen nicht möglich. Der Rat löste sich damit auf. An demselben Tag, als das Gericht sein Urteil aussprach, war politisch also schon entschieden, daß es nicht umgesetzt würde.

Antonio Amaro wurde im *municipio* seit Ende Mai nicht mehr gesehen. Über seinen Verbleib gibt es unterschiedliche Darstellungen. Der Bürgermeister von Trinidad Yaveo berichtete, er müsse sich wegen seiner Zuckerkrankheit, die ihn im März schon einmal vor einer Haftstrafe im örtlichen Gefängnis von San Juan Jaltepec bewahrt hatte, einer stationären Krankenhausbehandlung unterziehen.¹⁵⁷ Die Vertreter der "unteren" *agencias* tendieren dagegen zu der Auffassung, die zunehmende Spannung, die auch mit Drohungen gegen ihn einherging, habe ihn dazu veranlaßt, die direkte Konfrontation zu meiden.

Am 25. Juni 2002 erreichte sein Nachfolger, der zweite *administrador* Sergio González Mendoza das *municipio* und eröffnete sein Büro im Rathaus der *cabecera*. Die "unteren" *agencias* hatten verhindern können, daß der Vorsitzende des *consejo municipal electoral*, Tranquilino Ramos García, eingesetzt wurde, so daß diesmal eine Person gewählt wurde, die bisher in dem Konflikt noch nicht hervorgetreten war.¹⁵⁸ Sergio González entging bei seiner Ankunft einer Straßenblockade der wider Willen scheidenden *administración* und der "oberen" *agencias* in San Juan Jaltepec, traf aber auch im Dorf Santiago Yaveo auf die geballte Ablehnung der *cabecera*-Gruppe. Das Thema außerordentlicher Wahlen wurde nicht mehr behandelt. Bereits am ersten Tag erklärte Sergio González, daß die Frist abgelaufen sei und das Wahlproblem daher "nicht mehr berührt werde".¹⁵⁹ Wird das auch für die Zukunft akzeptiert, dann ist damit zu rechnen, daß Sergio González bis zum Jahr 2004 *administrador* bleibt. Die vom Bundeswahlgericht angeordnete Vermittlungsarbeit des Staatlichen Wahlinstituts und die Beteiligung der *agencias* könnte sich allenfalls bei den nächsten Wahlen verwirklichen. Eine direkte Einflußnahme des Gerichts auf die Situation in der Wahlperiode 2001/2004 wurde durch das Zusam-

¹⁵⁶ Dokument vom 27.5.2002, Akte des IEE.

¹⁵⁷ Interview mit Faustino Chávez Hernández, 22.8.2002.

¹⁵⁸ Fausto González de la Rosa identifiziert ihn als eher der Gruppe um Jacobo Sánchez, also den unteren *agencias* nahestehend, dies aber erst aufgrund seines Verhaltens seit seiner Ankunft im *municipio*, Interview mit Fausto González de la Rosa, 25.8.2002. Eine ähnliche Einschätzung äußerte Fortino Jiménez über den Sekretär der neuen *administración*, Interview mit Fortino Jiménez am 22.7.2002.

¹⁵⁹ "Ya no se toca", Interview mit Sergio González Mendoza am 24.8.2002.

menwirken der Strategien des ersten *administradors*, des von der PRI in der Hauptstadt abhängigen *consejo municipal electoral* und durch den vergleichsweise späten Entscheidungstermin des Bundeswahlgerichts verhindert.

II. Begrenzte Erwartungen

Die Neutralisierung des Gerichtsurteils durch die politische Entwicklung des Konflikts findet ihre Entsprechung in der geringen Erwartung, die die Adressaten an die Entscheidung haben. Das Urteil ist im *municipio* zwar bekannt, auch wenn es entgegen der Verfügung am Ende des Texts nicht allen *agencias* zugestellt wurde.¹⁶⁰ Dennoch wurde es in den Interviews kaum einmal spontan unter den für die Zukunft des *municipio* bestimmenden Faktoren genannt – nicht einmal von den Prozeßsiegern, den politischen Anführern der *agencias*. Im Vordergrund standen statt dessen die Entscheidung des Wahlinstituts über außerordentliche Wahlen, die Entscheidungen in der Hauptstadt über die Absetzung des ersten *administrador* und die Verhandlungen zwischen den Dörfern. Die Forderung nach Umsetzung des Urteils wurde von keinem der Beteiligten erhoben. Daß es nun eine definitive Entscheidung gab, wurde sogar eher als Hindernis für eine Konsenslösung angesehen. So sagte Bulmaro Pérez, der sich mit guten Gründen als Gewinner des Prozesses ansehen könnte: Er wolle „weiterarbeiten, weiterkämpfen ... mit dem Ziel, voranzukommen bei der Lösung der Probleme des Dorfs, des *municipios*. Jetzt, weil das Gericht schon das Urteil ausgesprochen hat, werden wir nichts mehr tun können.“¹⁶¹

Das Problem der Beteiligung soll nach der Vorstellung der Bürger von Santiago Yaveo innerhalb des Systems der *usos y costumbres* gelöst werden. Ein neuer Antrag auf Änderung des Wahlsystems wird im Moment allein von einigen Funktionären der PRI favorisiert,¹⁶² im *municipio* streben ihn dagegen weder die *cabecera* noch die *agencias* an. Hinter ihre Forderungen zurückgehen möchten die Vertreter der *agencias*-Bewegung allerdings nicht mehr.¹⁶³ Im Gegenteil: Sie haben sich als nächstes Ziel die Aufstellung eines neuen Kandidaten gesetzt, diesmal eines Bürgers aus den *agencias* selbst. Über die Person wird noch verhandelt. Die „oberen“ *agencias* blieben bisher an der Seite der *cabecera*, gleichzeitig machten sich jedoch erste Unstimmigkeiten zwischen ihnen und dem *administrador* bemerkbar.¹⁶⁴ In

¹⁶⁰ Der Bürgermeister von Santa Maria Yaveo, Dagoberto Miguel Juárez, bat die Verf. um eine Kopie, obwohl er als Drittkläger aufgetreten war, Interview am 24.8.2002.

¹⁶¹ „Seguir trabajando, seguir luchando, ... con el fin de seguir adelante resolviendo los problemas para el pueblo, para el municipio; ahorita no vamos a poder hacer nada porque el tribunal ya dio el dictamen.“, Interview mit Bulmaro Pérez am 24.8.2002.

¹⁶² Interview mit Sergio González Mendoza, 23.8.2002.

¹⁶³ Interview mit Fausto González de la Rosa, 25.8.2002.

¹⁶⁴ Der Bürgermeister von Santa Maria Yaveo gab zum Beispiel an, nicht zu den Sitzungen in der *cabecera* eingeladen zu werden, Interview mit Dagoberto Miguel Juárez am 24.8.2002. Ab August boykottierten sie den Rat zur Verwaltung der öffentlichen Mittel, Dokument in der Akte des IEE Santiago Yaveo.

der *cabecera* ist auch die Wirkung der Revaluierung des Gewohnheitsrechts abzuwarten, um die der *administrador* sich bemüht. Sie könnte entweder zu einem engeren Zusammenschluß der *cabecera* aufgrund einer Selbstvergewisserung der indigenen Identität führen oder zu einer Öffnung zu den *agencias* aufgrund der vielfach widersprüchlichen Auffassungen innerhalb der *cabecera* über die *usos y costumbres*.

Bereitschaft zum Dialog ist derzeit bei keiner Seite auszumachen. Möglich wäre allenfalls, daß unter dem Druck der nahenden Wahlen im Lauf des Jahres 2003 die Gespräche wieder aufgenommen werden. In der Entwicklung dieses Verhandlungsweges, der noch vor dem *municipio* liegt, wird nun die Wirkung des Urteils erwartet. Sie soll nach der Vorstellung der Bürger von Santiago Yaveo keine im engeren Sinne justizielle sein, d.h. es wird nicht erwartet, daß der Inhalt der Entscheidung unmittelbar umgesetzt wird. Ihre Rolle wird statt dessen als die eines politischen Instruments unter anderen definiert. Fausto González de la Rosa, der frühere Anführer der *agencias*-Bewegung, äußert sich zur Rolle des Urteils: "Natürlich (hilft die Entscheidung beim weiteren Kampf um die Beteiligung der *agencias*), definitiv ... denn viele Leute hier unten, vor allem in unseren Dörfern, viele Leute hielten es ja für unmöglich. Sie sahen es als etwas, was man nicht erreichen konnte. ... Wie ist es möglich (sagten viele Leute), Yaveo die Herrschaft abzunehmen, wenn Yaveo die *cabecera municipal* ist und das ältere Dorf und wenn es immer schon so gewesen ist? Also, es hat uns viel Arbeit gekostet, gegen diese Ideen zu kämpfen, und das (das Urteil) kommt, um uns zu sagen: Ja, man kann das machen."¹⁶⁵

Diese Einschätzung weist auf einen Primat der informalen vor den formalen Strategien, insbesondere des Verhandlungswegs vor der Umsetzung der gerichtlichen Entscheidung. Diese Wertung ist für das ganze *municipio* bezeichnend, man findet sie sowohl bei den Vertretern der *cabecera* als auch bei den Vertretern der *agencias*. Die indigenen Dörfer tendieren ohnehin wegen ihrer grundsätzlichen Präferenz der Verhandlungslösung zu einer politischen Verwendung des Urteils. Wie weit diese kulturelle Verwurzelung hier im einzelnen trägt, ist indes schwer auszumachen. Schon mit der raschen Klageerhebung, ja mit der unmittelbaren Beurkundung des Erscheinungstermins des Amtsblatts sind die Akteure der *cabecera* aus dieser Logik herausgetreten. Im übrigen sind sie die Verlierer des Prozesses und haben daher keinen Anlaß, die unmittelbare Durchsetzung der Entscheidung zu fordern. In einer Verhandlungslösung können sie dagegen zumindest darauf hinwirken, daß ihnen eine beherrschende Stellung im *municipio* bleibt.

Die Vertreter der "unteren" *agencias* dagegen formulieren den Primat der Politik aus ihrer Erfahrung mit dem Staat heraus. Die Position von Fausto González de la Rosa bringt nicht nur eine Strategie des Kommunalpolitikers zum Ausdruck, son-

¹⁶⁵ "Claro que sí (ayuda mucho la decisión del Tribunal), definitivamente ... porque mucha gente acá abajo sobre todo en nuestros pueblos, mucha gente lo veía imposible. Lo veía como algo que no se podía lograr. ... ¿Cómo va a ser posible, (dijo mucha gente), que le quiten el mando a Santiago Yaveo si Yaveo es la cabecera municipal y es el más viejo y todo eso, cómo, si así ha sido por los siglos de los siglos? Entonces nos costó mucho luchar con esos conceptos y esto nos viene a decir, si, se puede." Interview mit Fausto González de la Rosa, Nuevo Ocotlán, 25.8.2002.

dern auch das Mißtrauen des Bürgers gegenüber der Effektivität des Rechtsstaats und das Ohnmachtsgefühl der *agencias* vor den Entscheidungen aus der Hauptstadt von Oaxaca: "Die die Wahlen für wirksam erklären, sind Politiker, die die Wahlen beurteilen, sind Politiker, die die Ernennung aussprechen, sind Politiker, die die öffentlichen Mittel verteilen, sind Politiker, die uns Unterstützungen zusprechen, sind Politiker, die den Entwicklungsprogrammen vorsitzen, sind Politiker – wir können uns von den Politikern nicht trennen."¹⁶⁶

III. Die Umformulierung von Recht in Politik

Die Bedeutung von Urteilen des Bundeswahlgerichts als politischen mehr denn als justiziellen Instrumenten bestätigt sich bei einem Blick auf die übrigen gerichtlichen entschiedenen Wahlkonflikte in indigenen Dörfern.

War *Santiago Yaveo* ein Beispiel für einen Konflikt, der politisch weiterschwelt, obwohl er juristisch gelöst ist, so liegt der Fall *Tlacolulita* umgekehrt. Nachdem der Konflikt um das Frauenwahlrecht mehrmals vom Bundeswahlgericht entschieden wurde, zogen die Kläger vor den Menschenrechtsgerichtshof der Gemeinschaft Amerikanischer Staaten (Corte interamericana de derechos humanos), San José/Costa Rica. Dessen Entscheidung steht noch aus, doch hat sich das Problem von Asunción Tlacolulita inzwischen gelöst, indem die Parteien zu einer politischen Einigung kamen. Die Wahlen 2001 verliefen zwar ohne eigenes Stimmrecht der Frauen, jedoch mit ihrer Teilnahme und ohne Konflikte.¹⁶⁷ Die Justiz hatte an der Beilegung dieses Streits also allenfalls einen politischen, jedenfalls aber einen geringen Anteil.

Umgekehrt muß aber eine Klage vor dem Bundeswahlgericht nicht wirkungslos sein, selbst wenn sie nicht zu einer Sachentscheidung führt. Zunächst ist auch unabhängig von einer tatsächlichen Klageerhebung inzwischen die Drohung damit ein oft gebrauchtes Druckmittel der Konfliktparteien in vielen *municipios*, ja vielleicht sogar eine der im Moment effektivsten Wirkungen des Gerichts.¹⁶⁸ Wird aber Klage erhoben, kann dies einen größeren politischen Druck ausüben als ein stattgebendes Urteil.

Dies war der Fall im Wahlkonflikt in Santiago Ixtayutla.¹⁶⁹ Die Klage wurde hier als unzulässig abgelehnt, weil der begehrte Akt der Behörde mittlerweile erlas-

¹⁶⁶ "Los que validan las elecciones son políticos, los que califican las elecciones son políticos, los que otorgan el nombramiento son políticos, los que distribuyen las partidas presupuestales son políticos, los que dan los apoyos son políticos, los que encabezan los programas de desarrollo son políticos, no podemos separarnos de los políticos." Interview mit Fausto González de la Rosa, Nuevo Ocotlán, 25.8.2002.

¹⁶⁷ Servicios para una Educación Alternativa (EDUCA), Comisión Diocesana de Pastoral Social de Oaxaca: Informe de Observación Electoral en Municipios de Usos y Costumbres Oaxaca 2001, 19-22.

¹⁶⁸ Interview mit Fausto Díaz Montes, 24.6. und 27.8.2002, Interview mit Cristina Velásquez Cepeda, 13.6.2002.

¹⁶⁹ Der Prozeß ist auch deshalb interessant, weil er u.a. von der im Oktober 2002 unter ungeklärten Umständen zu Tode gekommenen Anwältin Digna Ochoa, einer Mitarbeiterin der jesuitischen

sen wurde – ein Sonderfall der Erledigung einer angefochtenen Entscheidung.¹⁷⁰ Das *municipio* hatte sich, seit der scheidende Bürgermeister die Wahl des Kandidaten Leonides López Alavez nicht akzeptierte und die Durchsetzung eines eigenen Kandidaten erzwingen wollte, in einer Situation ständiger Gewalt befunden.¹⁷¹ Da jedoch ein PRI-Abgeordneter in Oaxaca-Stadt den scheidenden Amtsträger unterstützte, wurde die Lösung des Konflikts systematisch hinausgezögert. Der Antrag von 2.500 Bürgern, die im Januar 1999 das Rathaus besetzt hatten,¹⁷² im gesetzlich

Menschenrechtsorganisation Centro Pro Derechos Humanos, geführt wurde. Ihr Schicksal hatte im Jahr 2000 die internationale Aufmerksamkeit auf sich gezogen, weil bis dahin die Meinung vorgeherrscht hatte, daß in Mexiko keine Sorge um die physische Sicherheit von Menschenrechtsaktivisten bestehe. Lediglich die Ermittlungsbehörden ziehen auch Selbstmord in Betracht. Zum Fall Digna Ochoa s. Angel Bolanos, Andrea Becerril, ¡Digna Ochoa fue asasinado!, La Jornada 20.10.2001; Blanche Petrich, Entre inconsistencias, la PGJDF se acerca a una "conclusión" polémica sobre el caso Digna, La Jornada, 20.6.2002.

¹⁷⁰ SUP-JDC-001/2000, SUP-JDC-003/2000, SUP-JDC-004/2000, 2.3.2000, 602-609. Art 9 § 3 S. 2: "También operará el desechamiento a que se refiere este párrafo, cuando no existen hechos y agravios expuestos o habiéndose señalado sólo hechos, de ellos no se pueda deducir agravio alguno." Art. 11 § 1: "Procede el sobreseimiento cuando: ... b) La autoridad responsable del acto o resolución lo modifique o revoque, de tal manera que quede totalmente sin materia el medio de impugnación respectivo antes de que se dicte resolución o sentencia."

¹⁷¹ Santiago Ixtayutla liegt im höchsten Teil der Gebirge des Distrikts Jamiltepec. Einige Dörfer des *municipio* können nur zu Fuß erreicht werden, was von der *cabecera* aus acht bis neun Stunden dauert. Die Bevölkerung spricht zur großen Mehrheit nicht spanisch, sondern lediglich *mixteco* und *chatino*, Bericht der Parlamentskommission vom 24.2.1999, SUP-JDC-001/2000, 349. Im *municipio* fand am 16.8.1998 die Wahl statt, in der der scheidende Bürgermeister Nicolás Ramírez Roque die Kandidatur seines Sohns vorantrieb. Er hatte die Unterstützung der PRI und des lokalen Abgeordneten Heberto Abraham Díaz sowie einer lokal einflußreichen Gruppe um Paulino Millán García und des politischen Anführers im nahegelegenen Jamiltepec, Francisco Iglesias Meza. Die Opposition gegen Nicolás Ramírez Roque wurde insbesondere von dem Diakon José Rentería Pérez von der Organisation "Pastoral Social" beraten, die der "Option für die Armen" und der lateinamerikanischen Befreiungstheologie nahesteht. Die Gruppe um Francisco Caballero und Nicolás Ramírez hatte dagegen Kontakt zu einem Bischof, der zur Bewegung der Lefebristen gehört, einer hochkonservativen und vom Vatikan von der Ausübung der Sakramente ausgeschlossen Bewegung innerhalb der katholischen Kirche, Bericht der Parlamentskommission, SUP-JDC-001/2000, 349. Obwohl Nicolás Ramírez bei der Wahl Alkohol ausschenkte und die Teilnehmenden mit Drohungen einschüchterte, favorisierte die Mehrheit, vor allem die mixtekischen und chatinischen *agencias*, die die Unterstützung der PRD und der "Pastoral Social" hatten, einen anderen Kandidaten, Leonides López Alavez. Die Versammlung wurde daraufhin von Nicolás Ramírez unter Gewaltandrohung aufgelöst, SUP-JDC-001/2000, 592; Recondo (Anm. 6), 309. Es kam noch zu mehreren Wahlversuchen, bei denen aber Nicolás Ramírez jeweils durch Betrug oder Gewalt Einfluß zu nehmen versuchte. Eine Wahl, bei der ein Freund des ehemaligen Amtsträgers gewonnen hatte, wurde schließlich vom Staatlichen Wahlinstitut für ungültig, vom Parlament gleichwohl für gültig erklärt, Sonderdruck des Periodico Oficial mit dem Dekret Nr. 40 SUP-JDC-001/2000, 33-35. Letzteres geschah offenbar aufgrund der Intervention des Abgeordneten Heberto Abraham, Recondo, *ibid.*, 311.

¹⁷² Am 18.2.1999 befanden sich immerhin noch 700 Personen im Palacio Municipal; unter ihnen grassierte eine Husten- und Fieberepidemie. Die Personen stammten aus der *cabecera* sowie den Dörfern La Muralla, Carasol, San Lucas Atoyaquillo, Corral de Piedra, Xineyuva, El Cucharal, La Humedad, El Guamuche, Llano Verde, Pueblo Viejo und El Mosco, Bericht der parlamentarischen Kommission vom 24.2.1999, SUP-JDC-001/2000, 344, 360 (Namen angeglichen an Angel García García: Oaxaca, Distritos, Red de Caminos, Municipios y Localidades, Oaxaca 2000. Das Werk basiert auf Karten des Instituto Nacional de Estadística, Geografía y Informática [INEGI] und enthält detaillierte

vorgesehenen Verfahren einen *administrador* zu ernennen, wurde erst im Juli endgültig beschieden und dieser Beschluß Mitte August publiziert.¹⁷³ Inzwischen wurde jedoch ein *administrador* eingesetzt, der sein Büro in der Distrikthauptstadt 100 Kilometer von Santiago Ixtayutla entfernt einrichtete. Als militante PRI-Anhänger das Rathaus besetzten und dabei drei Menschen töteten, wurde ein neuer *administrador* geschickt. Er stellte sich jedoch erst mehr als drei Monate nach seiner Einsetzung erstmals im *municipio* vor und konnte sich nur mit einem Bruchteil der Bevölkerung verständigen, da er weder *mixteco* noch *chatino* sprach. Der Wahlkonflikt hatte nun schon über ein Jahr gedauert.

Daraufhin legten zwei Vertreter des Ältestenrats und die Bürgermeister zweier *agencias* Klage vor dem Bundeswahlgericht ein, um die Durchführung außerordentlicher Wahlen durch das Staatliche Wahlinstitut zu fordern.¹⁷⁴ Unter dem Druck des rechtshängigen Prozesses setzte das Parlament den Fall *Ixtayutla* nochmals auf die Tagungsordnung und beschloß umgehend, das Wahlinstitut zur Organisation von Neuwahlen zu ermächtigen. Die Neuwahlen ließen sich ohne weitere Zwischenfälle organisieren und am 7. Mai 2000, nach 21 Monaten Wahlkonflikt, drei Toten, vielen Verletzten und erheblichem zeitlichen und finanziellen Aufwand für die Bürger zur Verteidigung ihrer Rechte wurde wie in der ersten Versammlung am 18. August 1998 Leonides López Alavez gewählt. Damit dürfte im Fall *Ixtayutla* das Bundeswahlgericht die für die Lösung eines Konflikts bisher wohl bedeutendste Rolle gespielt haben, obwohl die Klage als unzulässig abgewiesen wurde. Ein Urteil war zur Lösung des Konflikts nicht mehr nötig – die Klageerhebung hatte ihre Wirkung als Instrument der Druckausübung im politischen Prozeß gezeigt. Wie in den anderen Fällen, so war auch hier die im engeren Sinne justizielle Kraft der Entscheidung gering.

F. Paradoxe Selbstbeschreibungen

Mit der Anerkennung des indigenen Wahlrechts in Oaxaca 1995 und der Einrichtung des mexikanischen Bundeswahlgerichts 1996 zeichnete der Staat in Mexiko zwei widersprüchliche Bilder von sich selbst. Die vorsichtige Anerkennung von Plurikulturalität und die Weiterentwicklung eines monokulturellen Rechtsstaats westlicher Prägung treffen in den Wahlkonflikten nach indigenem Recht auf verschiedenen Ebenen aufeinander.

Zum einen berufen sich die lokalen Akteure selbst einmal auf das indigene Recht, ein andermal auf staatliche Normen, und zwar weniger nach ihrer ethnisch-kulturellen Zugehörigkeit, sondern vielmehr nach strategischen Gesichtspunkten. Zum anderen wird im Verlauf des Konflikts die Exklusivität des indigenen Wahl-

Landkarten der ländlichen Regionen Oaxacas). Acht andere Dörfer, darunter Buena Vista und Villanueva, unterstützten Francisco Caballero, SUP-JDC-01/2000, 351.

¹⁷³ Sonderdruck des Periodico Oficial mit dem Dekret Nr. 86, SUP-JDC-001/2000, 38-44.

¹⁷⁴ SUP-JDC-01/2000, 1-10.

rechts und des staatlichen Parteienwahlsystems aufgegeben. Die Entwicklung innerhalb des *municipio* wird stark von externen Faktoren mitbestimmt, insbesondere vom Interesse der politischen Parteien auf der Ebene des Bundesstaats. Diese Beobachtung stellt die Trennung beider Wahlsysteme und die Vorstellung der Autonomie des *municipio* in Frage.

In der beschriebenen Situation der Überlagerung von Interessen werden informale Konfliktlösungsstrategien gestärkt (politische Agitation, Verhandlung, Gewalt), während formale, insbesondere rechtliche (Beschwerde, Mediation unter Leitung von staatlichen Stellen, Klage), sich als wenig effektiv erweisen. Dies liegt einerseits an der Zurückhaltung der Staatsorgane, zum Beispiel der Justiz, die keine oder wenig praktikable Sachentscheidungen bietet. Andererseits haben auch die lokalen Akteure nur geringe Erwartungen an deren Lösungen; denn es besteht eine erhebliche kulturelle Distanz zwischen den justiziellen und den lokalen Konfliktlösungsmechanismen und die Bürger setzen in die Effektivität und Durchsetzungskraft staatlicher Entscheidungen nur geringes Vertrauen.

Die Widersprüche zwischen den beiden Staatsidealen, die sich in den Reformen von 1995 und 1996 zeigten, lösen sich in diesem Kontext in komplexe gegenseitige Abhängigkeiten auf. Einerseits würde erst eine stärkere Berücksichtigung indigener Kultur und Normativität praktikable Sachentscheidungen des Gerichts ermöglichen. Es liegt Ironie darin, daß erst durch die Öffnung für eine nicht-westliche Rechtskultur das eminent westliche Ideal der effektiven rechtsstaatlichen Justiz verwirklicht werden könnte. Andererseits wäre ein durchsetzungsfähiger Rechtsstaat die schärfste Waffe für die Verteidigung der indigenen Rechte – mit all ihren Charakteristiken, selbst wo sie dem westlich-modernen Staatsideal zuwiderlaufen.

Wo sich der mexikanische Staat in diesem Spannungsfeld auf Dauer positionieren wird, ist noch unklar. Es wird nicht nur in der hohen Politik entschieden – wenn auch die Ablehnung der 322 Verfassungsklagen gegen das Indigenengesetz im September 2002, die Auswirkungen des Plans Puebla-Panama auf den Süden Mexikos und Mittelamerika und das Projekt einer amerikanischen Konvention zum Schutz indigener Völker wichtige Faktoren sind. Die Wirklichkeit widersprüchlicher Staatsideale entscheidet sich jedoch gerade in lokalen Konfliktsituationen wie in Santiago Yaveo im Umgang mit komplexen Überlagerungen von Rechten, Interessen und Kulturen, mit verflochtenen sozialen Wandlungsprozessen und mit dem Handeln politischer Eliten.

Summary¹⁷⁵

Legal Pluralism and Local Conflicts in Oaxaca (Mexico)

The paper deals with legal pluralism in Mexico and focuses on the role of national jurisdiction in electoral conflicts within indigenous law (the so-called *usos y costumbres*). It draws on fieldwork data collected in Santiago Yaveo (Oaxaca, Mexico) in summer 2002.

¹⁷⁵ Summary by the author.

The 62 indigenous peoples in Mexico apply a wide range of unwritten local electoral laws. These laws are independent of the political party system, they are based on collective rights and duties, on the consensus of the local assembly and on obligatory service for the community. This indigenous electoral system is acknowledged by official law since Mexico entered into Convention 169 ILO and recognised a limited extent of indigenous rights by various constitutional reforms in the 1990s. Since the 1970s, on the other hand, the country enhances its transition to a western democracy based on a plurality of parties, on individual vote and on majority decisions. Local electoral conflicts in indigenous regions show the encounter and overlapping of two different concepts of electoral law and democracy, the official system and the indigenous system.

The only institution providing electoral justice in such cases and therefore a focal actor in the relationship of the two concepts of democracy is the Federal Electoral Court in Mexico City. Since its foundation in 1996 it passed several relevant judgements. It interpreted, however, the procedural law in a very restrictive way and so impeded the indigenous communities' access to justice. Finally, in June 2002, in the *Santiago Yaveo* Case, it decided on the basic relationship between official and indigenous electoral law and emphasised the individual's right to vote as opposed to indigenous collective rights.

The enforcement of the Court's decisions has so far shown only limited efficiency. This is primarily a result of the Court's restraint towards the indigenous law. It tends to pass judgements which cannot be implemented in the indigenous electoral system. In addition local electoral conflicts are in most cases not only political problems, they are connected with questions of culture, religion, economy and land use. Political parties are not permitted to take part in the political life of the communities, but they generally are strongly interested and try to influence elections from outside. In consequence the communities understand the Court's sentences far more as political instruments in negotiation processes than as binding instruments of regulation.

This complexity of the electoral conflicts forces the western and the indigenous concepts of democracy to leave their isolation and show their mutual interdependence. On one hand the role of law as one of the central claims of the western constitutional State is indispensable for indigenous peoples to protect their constitutional guarantees. On the other hand jurisdiction can only guarantee the constitutional claim of efficient legal protection if it respects collective indigenous law and legal culture even where it contradicts western individualistic concepts of law. The issue therefore is not only a subject for those interested in Mexico but also an example of the problems of the western concepts of Nation and State in pluricultural societies.

