



Das politische Projekt der Regierung Correa und die Verfassungsversammlung in Ecuador

Michael Langer, FES-Quito

- Bei der Wahl zur verfassungsgebenden Versammlung konnte die Regierungsliste „Acuerdo País“ einen Erdrutschsieg verbuchen: 80 von 130 Sitzen zeugen von der breiten Zustimmung zur Regierung Correa und ihrem Projekt eines „radikalen demokratischen Wandels“.
- Angesichts fehlender Lösungsvorschläge für die institutionelle Krise hat sich auch die Situation der traditionellen Parteien weiter verschärft. Der SI-Mitgliedsparter Izquierda Democrática (ID) droht eine Aufspaltung und Reduzierung auf lokale Wahlbastionen.
- Das Reformmodell der Regierung beinhaltet folgende Vorschläge: die Schaffung eines „solidarischen“ Wirtschaftssystems, die Demokratisierung der politischen Institutionen, die Entpolitisierung und Unabhängigkeit der Justiz sowie die Reorganisation der territorialen Struktur.
- Größte Herausforderung für die Verfassungsversammlung ist die Neugestaltung des institutionellen Rahmens und die Begrenzung ihrer eigenen Kompetenzen. Heftig kritisiert wird ihr Anspruch, auch Legislativfunktionen ausüben und den – im Rahmen der noch gültigen Verfassung - gewählten Nationalkongress „beurlauben“ zu können.
- Die Nachhaltigkeit der institutionellen Transformation wird nicht nur von der neuen Verfassung und ihrer Annahme per Volksreferendum abhängen. Fragwürdig ist auch, ob es gelingt, den demokratischen Ablauf des Verfassungsprozesses und somit seine Glaubwürdigkeit zu gewährleisten.

Weiter große Zustimmung für die Regierung Correa in Ecuador

Seit dem Amtsantritt der Regierung von *Alianza País* (AP) unter Präsident Rafael Correa hat sich die Dynamik des politischen Wechsels in Ecuador dramatisch verschärft. Sah sich die Regierung zu Beginn ihrer Amtszeit häufig noch von den rechtskonservativen und populistischen Parteien im Nationalkongress in die Enge getrieben, haben sich die politischen Machtverhältnisse inzwischen verkehrt. Konsequenz dieses historischen Wechsels der politischen Präferenzen ist das vorläufige Ergebnis der Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung am 30. September 2007. Das (erweiterte) Regierungsbündnis von „Acuerdo País“ kam auf ca. 70 % Stimmenanteil und wird über ca. 80 der 130 Sitze verfügen.

Dieser Erdrutschsieg ist nicht nur mit einem erfolgreichen Wahlkampf zu erklären, bei dem es Correa gelang, die Bevölkerung auf sein Projekt des politischen und sozioökonomischen Wandels einzuschwören. Die hohe Zustimmung zur Regierungspolitik basiert auch auf der Einlösung von Wahlversprechen wie beispielsweise der Verdoppelung der Sozialhilfe, ausgeweiteten Mikrokreditpro-

grammen und Infrastrukturprojekten, finanziert durch steigende Gewinne aus dem Erdöllexport. Zudem hat sich die Opposition als unfähig erwiesen, für die institutionelle Krise des Landes eigene Lösungen anzubieten und dem Wunsch der Bevölkerung nach mehr wirtschaftlicher und politischer Teilhabe zu entsprechen. Die Glaubwürdigkeitskrise der politischen Eliten verschärft sich damit zu einem ernstzunehmenden Legitimitäts- und Existenzproblem. Sie hat ihren vorläufigen Höhepunkt in dem katastrophalen Abschneiden der traditionellen Parteien (ID, PSC, UDC, PRE) bei der letzten Wahl gefunden.

Die Ereignisse der ersten neun Regierungsmonate erscheinen damit als Anzeichen für einen tiefgreifenden institutionellen wie kulturellen Transformationsprozess der politischen Strukturen. Dabei kam es erst nach polemischen Auseinandersetzungen mit der oppositionellen Mehrheit im Nationalkongress zum Beschluss dieses Gremiums, eine Volksabstimmung über eine „verfassungsgebende Versammlung“ (*Asamblea Constituyente*) durchzuführen. Als anschließend die Wahlbehörden in einer - rechtlich und ethisch sehr fragwürdigen - Entscheidung etwa die Hälfte der Parlamentarier wegen „Behinderung des Wahlprozesses“ suspendierten, war zwar die Kraft der

Opposition endgültig gebrochen, gleichzeitig versahen sie aber den Verfassungsgebungsprozess mit einem rechtlichen Makel. Nichtsdestotrotz befürworteten bei dem am 15. April durchgeführten Referendum 82% der Wähler den Einsatz einer „*verfassungsgebenden Versammlung mit ganzen Vollmachten*“. Diese sollte innerhalb von sechs bis acht Monaten „*den institutionellen Rahmen des Staates verändern*“ und eine „*neue Verfassung ausarbeiten*“¹, wobei der neue Verfassungstext später einem weiteren Referendum des Volkes unterworfen werden soll.

Nach dem Sieg beim Referendum im April verlagerte sich ein Teil der öffentlichen Debatte auf Auseinandersetzungen mit den privaten Medien, die sich in ihrer Kritik auf die Entscheidungen und den konfrontativen Führungsstil des Präsidenten einschossen, ohne dass dies seine Popularität in der Bevölkerung schmälern konnte. Der Regierung gelang es außerdem, weitere politische Akzente zu setzen. In der Innen- und Wirtschaftspolitik wurden u.a. die Banken zur Senkung ihrer Kreditzinsen für kleine und mittelständische Privatkunden verpflichtet und die Förderbedingungen für internationale Erdölmultis verändert, die nun einen erheblichen Anteil ihrer *windfall-profits*² (99%) an den ecuadorianischen Staat abführen müssen.

In der Außenpolitik versucht die Regierung – teilweise im Gegensatz zur Perception im Ausland – einen von Integrationsbemühungen gekennzeichneten, aber flexiblen Kurs zu verfolgen. Einerseits wird eine nationalbewusste Haltung proklamiert und die Souveränität außenpolitischer Entscheidungen demonstriert (Verhältnis zu Kolumbien, US-Basis in Manta, wiederbelebte Mitgliedschaft in der OPEC), andererseits wird eine stärkere Integration mit den Ländern des südamerikanischen Kontinents angestrebt. Dabei versucht die Regierung, engere Beziehungen zu Venezuela oder Bolivien mit verstärkter Kooperation zu den Ländern des Mercosur auszubalancieren. Das gemeinsame Projekt einer südamerikanischen Entwicklungsbank (*BancoSur*) oder die Ernennung von *Rodrigo Borja*, dem ehemaligen Präsidenten und Gründers der *Izquierda Democrática (ID)*, zum Generalsekretär der neugegründeten Staatengemeinschaft

¹ Die teilweise inkohärenten Formulierungen des Statutentextes für die Versammlung führen zu unterschiedlicher Interpretation der Kompetenzen der Versammlung. Spanischer Originaltext siehe http://www.tse.gov.ec/ResultadosAsamblea2007/Estatuto_Asam2007.pdf.

² Zusätzliche Gewinne aufgrund der Steigerung des Weltmarktpreises für Erdöl über den beim Vertragsabschluss zugrunde gelegten Referenzpreis. Das Regierungsdekret wird von den Firmen vor internationalen Schiedsgerichten angefochten, ohne dass die juristischen und politischen Auswirkungen dieses Streites derzeit absehbar wären.

UNASUR, befördern diese Strategie. Auch bei überregionalen Fragen will sich Ecuador stärker einbringen: Der Vorschlag, das Erdöl im Naturschutzpark *Yasuni* nicht zu fördern und stattdessen Projekte des globalen Klimaschutzes zu unterstützen, hat in Kreisen der internationalen Entwicklungs-koooperation kontroverse Diskussionen ausgelöst.

Kann das Projekt eines „radikalen demokratischen Wandels“ realisiert werden?

Zentrales Merkmal der Regierungspolitik ist dabei die gelungene Vermarktung des eigenen Erfolges, der sog. „*revolución ciudadana*“, und eines – allerdings keinesfalls ausgereiften – Modells der Staatsreform. So ist die breite öffentliche Zustimmung zu einer eher langfristig wirkenden Strategie nicht nur an Popularitätswerten und Wahlergebnissen abzulesen. Es ist eine selbst für ecuadorianische Verhältnisse ungewöhnliche starke Identifizierung breiter Bevölkerungskreise mit einem Politikprojekt festzustellen, als dessen wichtigste Merkmale folgende Forderungen gelten können:

Die Wirtschaft soll „solidarischer und gleichberechtigter“ gestaltet werden, um eine Gesellschaft von „Eigentümern und Produzenten“ zu schaffen. Hier reichen die Vorschläge von finanzieller Förderung bestimmter Einkommenschichten oder Wirtschaftssektoren bis zu Wettbewerbsgesetzen, Subventionsprogrammen oder steuerlichen Regelungen. Dabei soll dem Staat eine besondere Funktion sowohl als Planungs- und Kontrollinstanz, aber auch als Wirtschaftsakteur im Entwicklungsprozess (z.B. im Straßenbau) selbst zufallen, um die Konzessionierungs- und Privatisierungswelle der vergangenen Jahre zu bremsen. Der Reichtum an Bodenschätzen soll sowohl staatlichen und privaten Konzernen als auch lokalen Kleinunternehmern zugänglich gemacht werden. Im Agrarsektor wird anstelle einer neuerlichen Reform des Landbesitzes auf umfangreiche Förderprogramme für Kleinbauern gesetzt. Trotz gelegentlichem rhetorischen Schulterschluss mit den Regierungen von Venezuela oder Kuba soll aber keine sozialistisch-staatsgelenkte Wirtschaftsform angestrebt, sondern in erster Linie das neoliberale Modell der Vorgängerregierungen korrigiert werden.

Die politischen Institutionen sollen demokratischer und partizipativer gestaltet werden. Vielfältige Vorschläge liegen vor, um die Repräsentativität der politischen Institutionen zu verbessern und stärker in das Lebensumfeld der Ecuadorianer zu integrieren. Dabei fehlt aber eine klare Linie im Projekt der Regierung, die - unterstützt durch den erfolgreichen Aktivismus des Regierungschef - in der Praxis eher einem rigorosen Präsidialsystem gleicht, während es im Umfeld von *Acuerdo País* und den ihr nahestehenden sozialen Bewegungen durchaus Bestrebungen gibt, die zentrale Rolle des

Präsidentenamtes zu beschränken und dem Parlament bzw. den Regionen größere Befugnisse einzuräumen. Dabei sollen die Strukturen und Prozesse der politischen Willensbildung (Wahlen, politische Parteien, Vertretungsorgane etc.) demokratisiert werden, um die häufige Praxis einer interessengeleiteten und finanzierungsabhängigen Entscheidungsfindung zu beenden. Konfliktiv werden insbesondere Themen wie die Möglichkeit zur Wiederwahl oder zur Abberufung von Mandatsträgern diskutiert.

Das Justizwesen soll unabhängiger werden. Auch in diesem Bereich gab es in der Vergangenheit einen fatalen Rückkopplungseffekt zwischen geschwächter Institutionalität und fehlgeleiteter (politischer) Kultur. Die weitverbreitete Korruption hat viele gesellschaftliche Bereiche und staatliche Institutionen (einschließlich der Polizei und des Militärs) unterminiert. Besonders betroffen sind das Justizwesen und andere staatliche Kontrollorgane, die durch eine Entpolitisierung der Auswahl- und Berufungsverfahren unabhängig von klientelistischen Einflüssen werden sollen. Inwieweit der Regierung aber – jenseits der erklärten Forderungen – an einem wirklich unabhängigen Justizwesen gelegen ist, bleibt unklar, nachdem im Vorfeld der Wahlen zahlreiche regierungskritische Richter des obersten Verfassungsgerichts überraschend abgesetzt worden waren.

Die territoriale Organisation des Staates soll funktionsfähiger und demokratischer gestaltet werden. Ein besonders sensibles Thema in dem wirtschaftlich und sozial stark fragmentierten Land ist der Umgang mit regionalen, sektoralen oder ethnisch-orientierten Interessengegensätzen. Hier scheint die Regierung zunächst über einen besonderen Vorteil zu verfügen: Erstmals wurden die traditionellen Gegensätze zwischen Hochland und Küste bei landesweiten Wahlen überwunden - in allen Regionen erhielt die Regierungsliste eine ähnlich hohe Zustimmung. Auf der anderen Seite verfügen die geschlagenen Parteien in den Millionenstädten Quito und Guayaquil mit den Bürgermeistern *Paco Moncayo (ID)* und *Jaime Nebot (PSC)* über ihre letzten Machtbastionen. Besonders für den erfahrenen Politiker Nebot wird die Aufrechterhaltung des Einflusses der Hafenstadt Guayaquil zu einer Überlebensfrage. Auf den Widerstand der regionalen Interessengruppen wird auch der Vorschlag des Planungsministeriums (*SENPLADES*) treffen, das Land in sieben Großregionen aufzuteilen, um so den nationalen Integrationsprozess zu fördern, de facto aber auch die oppositionellen Hochburgen zu schwächen.

Wird die Verfassungsgebende Versammlung Erfolg haben?

Angesichts der unbefriedigten materiellen Bedürfnisse muss die angestrebte „ethisch-moralische Aufrüstung“ der Bevölkerung trotz der breiten

Unterstützung noch als Wunschdenken fortschrittlicher Idealisten angesehen werden. Die Widersprüche in der politischen Auseinandersetzung, die von der dominierenden Person des Präsidenten bis hin in die heterogene Unterstützerszene reichen, können durch die überragenden Wahlerfolge nicht verdeckt werden. Die Realpolitik der letzten Monate stützt sich daher mehr auf volksnahe Hilfsprogramme oder die öffentlichkeitswirksame Konfrontation mit politischen Gegnern. Zu einem Problem könnte es werden, sollten sich die Prognosen einer wirtschaftlichen Stagnation im kommenden Jahr bestätigen. Doch ist gleichzeitig das Bemühen der Regierung anzuerkennen, den Entwicklungsprozess langfristig und strategisch zu planen und dies mit der Öffentlichkeit zu diskutieren.

Wichtigster Ausdruck dieses historischen Prozesses der Transformation von staatlicher Institutionalität und politischer Kultur im Lande ist ohne Zweifel die „verfassungsgebende Versammlung“ (*Asamblea Constituyente*.) Nach Auszählung aller Stimmen wird ihre Installierung für Mitte November erwartet. Schon in ihrer ersten Sitzung werden die entscheidenden Weichenstellungen für Ecuadors nähere Zukunft getroffen. Die internen Statuten der *Asamblea* müssen beschlossen und ihre Funktionsträger gewählt werden. Dabei ist zu erwarten, dass die drei Kandidaten mit dem größten Stimmenanteil auch das Direktorium der *Asamblea* bilden werden - mit *Alberto Acosta (AP)* als Präsidenten. Ein öffentlicher Konsultativprozess der Bevölkerung soll den Charakter der *Asamblea* als Vehikel der proklamierten „*revolución ciudadana*“ verdeutlichen. Zwar haben Correa und Acosta dazu aufgerufen, Minderheitenpositionen zu berücksichtigen und in einen Prozess des Dialogs statt der Konfrontation einzusteigen, um einen möglichst breiten Verfassungskonsens zu erreichen. Dennoch wird die überwältigende Mehrheit der Regierungsfraktion (*Acuerdo País*) in strittigen Fragen ohne Zweifel den Ausschlag geben, so dass eine starke Kongruenz zwischen dem langfristigen Politikprojekt der Regierung und den geplanten Verfassungsreformen zu erwarten ist³.

Die entscheidende Frage zu Arbeitsbeginn der *Asamblea* wird sein: Ist eine Ko-Existenz mit dem 2006 demokratisch gewählten Nationalkongress

³ Es liegen verschiedene Vorschläge für Eckpunkte einer neuen Verfassung vor, siehe dazu u.a. die Website der Hochschulkommission CONESUP: <http://www.conesup.net/infocomision1.php>, des Präsidentenamtes <http://www.presidencia.gov.ec/noticias.asp?noid=10137&hl=true> oder auch das Ergebnis des ILDIS-Dialogprojektes mit Parteien und Zivilgesellschaft <http://www.ildis.org.ec/docs/publicaciones/programa%20constitucional.pdf>.

realistisch? Hauptproblem ist die Inkohärenz des Textes der Statuten, die im April per Referendum beschlossen wurden. In der öffentlichen Diskussion werden gegensätzliche verfassungsrechtliche wie politische Positionen präsentiert. Nicht nur die Juristen von *AP* nutzen folgende *rechtliche Argumentation*: Die Wahl der *Asamblea* sei als Ausdruck des Volkswillens zu interpretieren, mit dem die „vom Volk ausgehende Macht“ nun zweifelsfrei der *Asamblea* übertragen worden wäre. Entsprechend der Statuten habe die *Asamblea* damit auch die Verantwortung, einen „neuen institutionellen Rahmen“ zu schaffen. Die Gegner dieser Argumentation weisen darauf hin, dass gerade dies im neuen Verfassungstext zu definieren sei und dass zumindest bis zum Referendum die alte Verfassung mit der bestehenden Institutionalität des Nationalkongresses gültig sei. Ebenso kontrovers sind die *politischen Argumente*: Der abgeschlossene Wahlprozess sei Ausdruck eines eindeutigen Willensbildungsprozesses in der Bevölkerung. Sie fühle sich nicht mehr durch den Nationalkongress und die in ihr vertretenen Parteien repräsentiert, sondern durch die *Asamblea*, zumal die siegreiche *AP* dies als Hauptargument in ihrer Wahlwerbung benutzt hatte. Dagegen argumentiert die andere Seite, dass es gerade in dieser Übergangsphase wichtig sei, mit der Anerkennung der bestehenden Gewaltenteilung ein wichtiges Zeichen für den demokratischen Charakter und die Legitimität des Verfassungsprozesses zu setzen. Angesichts der verhärteten politischen Fronten scheinen die aktuellen Möglichkeiten eines Dialogs zwischen Kongress und *Asamblea* gering zu sein. Präsident Correa selbst wird der *Asamblea* seinen Rücktritt anbieten - als Zeichen für die Anerkennung des Volkswillens, jedoch mit der Sicherheit, dass dieser nicht angenommen wird. In der Tat sind einige Parlamentarier, insbesondere linker politischer Gruppen (*RED*, *MPD*, *ID*, *Pachakutik*, *NP*), bereits zurückgetreten, so dass letztlich auch ein „freiwilliger Rücktritt“ oder eine „Selbst-Beurlaubung“ des Nationalkongresses nicht völlig ausgeschlossen werden kann. Doch gerade der vernichtend geschlagenen SI-Mitgliedspartei *Izquierda Democrática (ID)*⁴ gelingt es in dieser Schlüsselfrage nicht, eine eindeutige Stellung zu beziehen.

So steht die jüngste Wahl in Ecuador für einen Neubeginn in der institutionellen und verfassungsrechtlichen Geschichte des Landes, obwohl diese kollektive Absichtserklärung die bestehenden rechtlichen Unsicherheiten und politischen

Instabilitäten zunächst verstärken mag. Es ist zu erwarten, dass nach Ende der *Asamblea* und einem (möglicherweise) erfolgreichen Referendum wieder Neuwahlen für Präsidentenamt und Nationalkongress ausgeschrieben werden – aber mit veränderten politischen Spielregeln. Bis zu diesem Zeitpunkt ist das Risiko, dass aufgrund der im Transitionsprozess veränderten Rahmenbedingungen ein institutionelles Macht- und Demokratievakuum entstehen könnte, nicht zu unterschätzen. Es wird also nicht nur von dem neuen Verfassungstext, sondern auch von seinem Entstehungsprozess abhängen, ob Ecuador den Weg zu einer stärkeren Demokratisierung oder Konzentration politischer und wirtschaftlicher Macht einschlagen kann. Ohne Zweifel jedoch muss die Wahl zur *Asamblea* als Zeichen einer entschiedenen Zäsur in der Organisation der politischen Präferenzen und Interessen in Ecuador gewertet werden. Neue politische Akteure haben die traditionellen Parteien abgelöst und geben der ecuadorianischen Politiklandschaft ein Profil, welches neben den aufgezeigten Risiken auch Chancen für einen demokratischen Transformationsprozesses birgt.

Kontakt in Deutschland:

Judith Illerhues
Friedrich-Ebert-Stiftung
IEZ/Lateinamerika und Karibik
Godesberger Allee 149
53175 Bonn

Tel.: 0228/883-532
Fax: 0228/883-404
E-Mail: Judith.Illerhues@FES.de

⁴ Die ID kam bei den nationalen Kandidaten für die *Asamblea* lediglich auf ca. 0,5 % der Stimmen