

QUARTALSBERICHT

Projektland: Ecuador

Quartal/Jahr: II/2011

Die Nachwehen der „Consulta Popular“

Am 7. Mai waren die Bürgerinnen und Bürger des Landes aufgerufen, in einem fünfteiligen Volksentscheid über Änderungen in der seit 2008 gültigen Verfassung zu befinden und gleichzeitig in einer nicht bindenden Volksbefragung über fünf Gesetzesvorschläge der amtierenden Regierung von Präsident Rafael Correa abzustimmen. Präsident Correa hat die Abstimmung zwar gewonnen, doch aus dem ursprünglich angepeilten Triumph ist ein Zittersieg geworden.

Ein schaler Sieg

Der Präsident hatte am Abend des 7. Mai seine Anhänger schon zu einer großen Wahlparty eingeladen. Es wurde getanzt, getrunken und über die Gegner gespottet. Dabei waren die ersten Ergebnisse noch nicht einmal bekannt. Doch man verließ sich auf den Correa-Freund und Umfragen-Guru Santiago Pérez. Dieser hatte im Vorfeld des Urnengangs dem Präsidenten und seiner Entourage einen glatten 60 zu 40 Sieg bei allen zehn Fragen des Referendums vorausgesagt.

Als dann am frühen Abend die ersten Hochrechnungen der Wahlbehörde über die Bildschirme flimmerten, musste die Wahlparty abgeblasen werden. Feierlaune war plötzlich auf Correas neon-grüner „Siegesfeier“ Mangelware. Die Berechnungen Santiago Pérez' hatten sich als pure Kaffeesatzleserei entpuppt. Von einem Kantersieg war plötzlich keine Rede mehr, in den ersten Ergebnissen lag das vom Präsidenten propagierte Ja in allen zehn Fragen der Consulta mehr oder weniger deutlich unter 50 Prozent. In zwei Fragen lag das von der Opposition favorisierte Nein sogar vorne¹.

¹ Nähere Information zu den einzelnen Punkten der Consulta Popular finden Sie u.a. hier:
http://www.hss.de/fileadmin/media/downloads/QB/Ecuador_QB_2011-I.pdf

Letztlich rettete die im Durchschnitt ärmere Küstenregion des Landes den Präsidenten vor einer kompletten Blamage. Dort setzte sich das präsidentielle Ja zum Teil deutlich durch und sorgte so zumindest dafür, dass im Gesamtergebnis das Ja bei allen Fragen über das Nein triumphierte und wenigstens bei einer Frage auch die magische 50-Prozentgrenze durchstoßen werden konnte.

Ein gespaltenes Land

Der Urnengang offenbart ein zutiefst gespaltenes und zerstrittenes Land. In Ecuador wird großen Wert auf regionale Identität gelegt, weshalb die Ergebnisse in den 24 einzelnen Provinzen des Landes ebenfalls große Beachtung erfahren. Und genau dort offenbart sich der tiefe Schnitt: In zwölf Provinzen triumphierte mehrheitlich das Nein, in den restlichen Zwölf das Ja. Die Küstenregion stimmte mehrheitlich mit dem Präsidenten, während die Bergregion Sierra (mit der Ausnahme der bevölkerungsstarken Provinz Pichincha) und das Amazonasgebiet das oppositionelle Nein bevorzugten.

Wahrscheinlich hat das Nein in Guayas den Gesamtsieg verschenkt

Wie eingangs erwähnt: Die Küstenregion hat Rafael Correa vor einer peinlichen Niederlage bewahrt. Doch allein diese Aussage greift zu kurz. Einen wahrscheinlich nicht unbedeutenden Beitrag zum „blauen Auge“ des Präsidenten hat – wahrscheinlich eher ungewollt – einer seiner größten Kritiker geleistet. Die Rede ist vom christsozialen Bürgermeister der Hafemetropole Guayaquil, Jaime Nebot. Was Rafael Correa auf nationaler Ebene an Popularität in seinen besten Zeiten aufbieten konnte, diese und noch bessere Zustimmungsraten erreicht der Caudillo der größten Stadt des Landes in seiner Heimatbastion. Mit Popularitätsraten zwischen 60 und 70 Prozent in Guayaquil und der Provinz Guayas, der bevölkerungsreichsten Provinz des Landes, hätte Nebot das Zünglein an der Waage sein können. Doch Nebot mischte sich kaum ein in den Wahlkampf. Ebenso verhielt es sich mit der Mehrzahl „seiner“ Abgeordneten im Parlament. Die Abgeordneten von „Madera de Guerrero“ verhielten sich betont passiv im Wahlkampf. Nur wenn es sich nicht vermeiden ließ, dann ließ Nebots Truppe und auch er selbst durchblicken, dass man „selbstverständlich“ mit Nein stimmen werde. Dieses zögerliche Verhalten ging auch dem Madera-Abgeordneten Enrique Herrería zu weit, so dass er seine Fraktion verließ, um als unabhängiger Abgeordneter Wahlkampf gegen Correa zu betreiben.

Warum verhielt sich Nebot so zögerlich? Einige behaupten, es gäbe eine Art „Gentlemen’s Agreement“, ein Nichtangriffspakt, zwischen Nebot und Correa. Andere sagen, Nebot habe diesmal zu sehr auf skeptische Berater und Umfragen gehört, die zunächst suggeriert hätten, dass ein Kampf für das Nein aussichtslos sei und Nebot besser nicht mit der absolut sicheren Niederlage der Opposition in Verbindung gebracht werden sollte.

Viele Beobachter sind sich sicher: Hätte Nebot seine Popularität in die Waagschale geworfen, dann wäre die Stimmung in Guayas zugunsten des Nein gekippt und das Gesamtergebnis sähe heute erheblich anders aus.

Die Polarisierung erweist sich zunehmend als Bumerang

Die Abstimmung hat die politische Klasse sowie große Teile der Bevölkerung polarisiert wie selten zuvor. Eigentlich ist Polarisierung und Agitation gegen vermeintliche Feinde und Verschwörer ein probates Mittel der Stimmungsmache der amtierenden Regierung des autoritären Linkspopulisten Rafael Correa. Diesmal, so viel ist mittlerweile sicher, gingen die Kalkulationen Correas nicht völlig auf. Anstatt wie gewohnt mit um die 60 Prozent Zustimmung rechnen zu können, unterstützten weniger als die Hälfte des Wahlvolkes die Fragen des Referendums. So wenig Unterstützung hatte die Regierung seit ihrem Amtsantritt im Januar 2007 noch nie.

Trotz einer massiven Kampagne der Regierung, die im Gegensatz zur Opposition auf weit größere Ressourcen und Möglichkeiten der Propaganda zurückgreifen konnte, und eines großen persönlichen Einsatzes von Rafael Correa selbst („¡Confíen en mí!“ – Vertraut mir!) erreichte das „Ja“ in nur einer Frage mehr als 50 Prozent der Stimmen. Würden die ungültigen und die weißen Stimmzettel wie früher ebenfalls gezählt, dann hätte Correa in allen Fragen verloren².

Was also hat sich verändert?

Zunächst einmal hat der aggressive und polarisierende Politikstil von Correa nicht nur für andauernd hohe Zustimmungswerte bei den ärmeren und weniger gebildeten Schichten gesorgt, sondern es zeigt sich langsam auch ein gegenteiliger Effekt: Viele Menschen, insbesondere aus der vom sozialen Abstieg bedrohten Mittelklasse, geht die euphemistisch „Revolución Ciudadana“ genannte Politik hin zu einem zunehmend autoritären und undemokratischen Sozialismus des 21. Jahrhunderts einfach zu weit. Auch viele ehemalige Verbündete, vor allem aus der Öko-Bewegung sowie andere sozialistisch geprägte Strömungen, hier wiederum insbesondere aus dem Spektrum der Linksinтеллектуellen, haben sich von Correa abgewendet und Wahlkampf gegen ihn gemacht.

Correa und seine Mannschaft sind dabei, den Bogen zu überspannen. Das wurde bereits im Vorfeld der Consulta Popular deutlich.

Rechtsbeugung im Vorfeld

Die ecuadorianische Verfassung von 2008 selbst sieht zwei legale Wege vor, die „Magna Charta“ des Landes zu verändern. Sie unterscheidet hierbei grundsätzlich zwischen „enmienda“ (zu deutsch: Änderung, Ergänzung oder Verbesserung) und

² Die Vorgängerverfassungen legten für Referenden höhere Hürden an: Um zu gewinnen mussten die Ja-Stimmen nicht nur die Nein-Stimmen übertreffen, sondern auch in der Gesamtzahl über dem Nein, den ungültigen und den weißen Stimmzetteln liegen. Sprich: vor der Verfassung von 2008 musste man 50 Prozent + 1 Stimme aller Wahlberechtigten auf sich vereinen.

„reforma“ (Reform). Die *enmienda*, so zumindest verstehen die meisten die Verfassung, wird angewendet bei kleineren Änderungen, bei Ergänzungen oder bei Richtigstellungen. Man könnte dieses Procedere auch „kleine Verfassungsänderung“ nennen. Die *reforma* hingegen ist vorgesehen für tiefgreifendere Änderungen im Konstrukt und im Inhalt der Verfassung von Montecristi, also – wenn man so will – für „große Verfassungsänderungen“.

Das Procedere für eine Verfassungsänderung ist im Falle einer *reforma* folgerichtig weitaus schwieriger. Für diesen Fall muss nämlich die Nationalversammlung, also die *Asamblea*, mit Zweidrittelmehrheit einen Vorschlag zur Verfassungsreform entweder ausarbeiten oder aber gutheißen, bevor dieser dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden kann. Das Vorgehen für eine *enmienda* sieht anders aus. Die „Zwischenschaltung“ einer Zweidrittelmehrheit im Parlament entfällt. Die Regierung kann ihren Vorschlag zur Verfassungsänderung direkt über das Verfassungsgericht, welches lediglich die grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit des Vorgehens überprüft, dem Volk zur Abstimmung weiterleiten.

Aus dem Vorgehen der Regierung im Vorfeld der Consulta müsste man unschwer ableiten, dass die Regierung lediglich eine *enmienda* vornehmen wollte. Schaut man sich dann allerdings die einzelnen Fragen an, so kommt man viel eher zu dem Schluss, dass es sich bei den angestrebten Verfassungsänderungen um eine *reforma* handelt. Insbesondere die Fragen vier und fünf behandelten tiefgreifende Vorschläge zur Neustrukturierung des Justizsektors und damit der dritten Gewalt im Staat. Dennoch bewertete die Correa-freundliche Mehrheit der Richter die Neuordnung einer Staatsgewalt als „Verfassungsergänzung“ und das Parlament blieb außen vor. In der Legislative hätte Correa keine Chance gehabt, die nötigen Stimmen für seine Vorschläge zu bekommen.

Auch Zweifel an der Legitimität

Doch neben den Zweifeln an der Legalität gibt es auch Bedenken an der Legitimität: In nur einer von zehn Fragen hat der Präsident die absolute Mehrheit des wahlberechtigten Volkes hinter sich; in allen anderen hat er nur eine knappe, relative Mehrheit. Ist dies wirklich eine ausreichende Legitimation für größere Änderungen einer Verfassung?

An Rafael Correa selbst werden all diese Bedenken und Kritiken abperlen wie Wassertropfen von einem gut imprägnierten Poncho. Er wird natürlich nicht zufrieden sein mit dem knappen Ergebnis, doch letztlich ändert das nichts daran, da er sich nun durch das Volk einmal mehr legitimiert sieht, seine umstrittenen Reformen umzusetzen.

Doch es ist eben dieses arrogante, jeden Kompromiss ablehnende, geradezu absolutistische Verhalten von Correa, welches nach und nach immer mehr

Menschen, insbesondere in den größeren Städten, dazu bringt, die Politik des Präsidenten kritischer zu hinterfragen³.

Kann die Opposition aus der Consulta Vorteile ziehen?

Man darf den knappen Ausgang des Referendums allerdings nicht überinterpretieren. Auch wenn viele es gerne so sähen, Correa selbst stand nicht zur Wahl. Das Wahlergebnis 1:1 auf eine Präsidentschaftswahl zu übertragen wäre ein Fehler. Es gibt einen erheblichen Teil von Wählern, die zwar einen großen Teil der Vorschläge der Regierung bei diesem Referendum abgelehnt hat, was aber nicht gleichbedeutend mit einer Ablehnung Correas insgesamt ist. Das haben auch jüngste Umfragen ergeben: Correa kann immer noch mit persönlichen Popularitätsraten um die 60 Prozent aufwarten, auch wenn die Zustimmung zu seiner Regierungsführung abgenommen hat. Der Präsident hat immer noch ein großes Ass im Ärmel: So gut wie niemand will, das alles wieder wird wie vor Correa.

Und darüber hinaus darf man nicht vergessen, dass der Präsident durch seinen Sieg beim Referendum (egal wie knapp er ausgefallen ist) nun tatsächlich den Justizsektor nach seinem Gusto umformen wird. Dadurch wird das Leben für die herausragenden Oppositionspolitiker bestimmt nicht einfacher. Auch das Thema der Schaffung eines staatlich dominierten Kontrollrates für die Medien ist wieder auf dem Tisch. Falls sich Correa auch hier durchsetzt (dieses Thema muss allerdings noch durch das Parlament, weil es nur Teil der Volksbefragung war), ist zu befürchten, dass es der Opposition noch schwerer gemacht wird als bisher, sich im öffentlichen Raum Gehör zu verschaffen.

Durch die Ergebnisse der Consulta ist das Land leider nicht demokratischer geworden. Viel mehr ist das Gegenteil der Fall. Ecuador driftet Schritt für Schritt mehr in den Autoritarismus.

Es wird entscheidend für die Zukunft des Landes sein, ob die Opposition in der Lage ist, aus diesem für sie überraschend guten Ausgang längerfristig Gewinn zu ziehen. Es gibt mittlerweile wieder mehr ernsthaftere Bemühungen, die Arbeit der zersplitterten und fragmentierten Opposition zumindest ein wenig zu koordinieren und zu prüfen, ob die Möglichkeit besteht, für die Präsidentschaftswahlen 2013 einen einzigen Kandidaten der vereinten Opposition aufzustellen. Das wird aber nicht nur von internen Faktoren, wie der Kompromissfähigkeit der notorisch verfeindeten Oppositionspolitiker, abhängen, sondern auch von der Entwicklung im Nachbarland Venezuela. Falls die venezolanische Opposition bei den Wahlen im nächsten Jahr mit diesem Konzept ein gutes bis sehr gutes Ergebnis erzielt, dann könnte das Vorbildfunktion für Ecuador haben.

Ein Phoenix aus der Asche?

Erfreulich ist, dass sowohl im linken Spektrum, als auch auf konservativer Seite ernsthaft daran gearbeitet wird, wieder politische Plattformen, sei es in Form von

³ So zeichnet der Hauptkarikaturist der seriösen Wochenzeitung „El Comercio“ Correa bereits seit geraumer Zeit nur noch mit Krönungsmantel, Zepter und Krönchen.

Parteien oder von Bewegungen, zu gründen. Auf konservativer Seite scheint sich Jaime Nebot dazu durchgerungen zu haben, die Traditionspartei PSC, die Partido Social Cristiano, wiederzubeleben. In der Sierra sind bereits einige bürgerlich-konservativ geprägte regionale Bewegungen entstanden. Hier wird entscheidend sein, ob man (falls der PSC die Wiedereinschreibung als Partei gelingt) zumindest eine Allianz zustande bringt, oder gar mit der PSC verschmilzt, welcher allerdings der Ruf einer Interessen- und Elitenpartei der Küste anhaftet. Falls der PSC ein Neuanfang gelingt, d.h. demokratische Strukturen im Inneren, eine geeinte Führung und vor allem eine aktive Basis, dann könnte sie es schaffen, dem bisher in der politischen Diaspora vor sich hin vegetierenden bürgerlich-konservativem Spektrum wieder eine Heimat zu geben.

Unter dem Strich: Ein Warn- und ein Weckruf

So war die Consulta gleichzeitig eine Warnung und ein Weckruf: Eine Warnung war sie für Correa. Er läuft Gefahr, die bisher fast bedingungslose Unterstützung großer Teile der Bevölkerung zu verlieren, wenn er weiterhin an seinem polarisierenden, autoritären und aggressiven Politikstil festhält. Ob er diese Warnung allerdings auch ernst nimmt, dass darf man bezweifeln. Ein Weckruf war die Consulta für die Opposition: Correa ist nicht unschlagbar, alternative Stimmen können sich noch Gehör verschaffen, Oppositionsarbeit kann sich lohnen!

Henning Senger

Der Autor ist Leiter der Vertretung der Hanns-Seidel-Stiftung in Quito, Ecuador

IMPRESSUM

Erstellt: 07.07.2011

Herausgeber: Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Copyright 2011

Lazarettstr. 33, 80636 München

Vorsitzender: Dr. h.c. mult. Hans Zehetmair, Staatsminister a.D., Senator E.h.

Hauptgeschäftsführer: Dr. Peter Witterauf

Verantwortlich: Christian J. Hegemer, Leiter des Instituts für Internationale Zusammenarbeit

Tel. +49 (0)89 1258-0 | Fax -359

E-Mail: iz@hss.de | www.hss.de