

07. Februar 2023

Länderbericht

Auslandsbüro Ecuador



Der Correísmo wittert Morgenluft – Schwere Wahlniederlage der Regierung in Ecuador

Johannes Hügel, Luis Alfredo García¹

Am Sonntag, den 05. Februar 2023, fanden in Ecuador die „Sektionswahlen“ statt, bei denen auf landesweiter Ebene die Präfekte² der 23 Provinzen des Landes, 221 Bürgermeister, 1.527 Stadträte und 7 Mitglieder des Rates für Bürgerbeteiligung (CPCCS)³ gewählt wurden. Zudem wurde parallel zur Wahl eine von der Regierung vorgeschlagene verfassungsändernde Volksbefragung durchgeführt, die sich mit Fragen der Sicherheit, der Umwelt und der Struktur des Staates befasste. Bei einer Wahlbeteiligung von ca. 80.74 %⁴ der Bevölkerung konnte der Correísmo⁵ dabei einen überwältigenden Sieg einfahren. Das Ergebnis der Wahl und die Ablehnung aller im Rahmen der Volksbefragung zur Abstimmung gestellten Fragen sind ein Debakel sowohl für die aktuelle Regierung als auch für die christsoziale Partei und werden die politische Zukunft von Staatspräsident Guillermo Lasso bestimmen.

Sektionswahlen

Bei den diesjährigen Wahlen auf Provinz- und Lokalebene wurden die Vertreter der dezentralen autonomen Regierungen (*Gobiernos Autónomos Descentralizados, GADS*) gewählt. Auch wenn diese Wahlen zwar nicht direkt mit der Dynamik der nationalen Wahlen zusammenhängen, dienen sie dennoch als Stimmungsbarometer für die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Jahr 2025. Außerdem vermitteln sie einen Eindruck, wie es um die Akzeptanz der nationalen Entscheidungsträger und vor allem der der Regierung bestellt ist. In diesem Sinne ist der Rückgang der Zahl der gewählten Amtsträger, die der Regierungskoalition angehören (CREO-Bewegung und ihre Bündnisse), bemerkenswert, da sie statt zuvor zwei Präfekturen nun keine mehr innehat. Hinzu kommt, dass sie auf regionaler Ebene keine relevante Repräsentation mehr haben wird.

In den vier wichtigsten Provinzen des Landes – Pichincha, Guayas, Azuay und Manabí – konnte das dem Correísmo angehörige *Movimiento Político Revolución Ciudadana* die Präfekturen gewinnen. Neben der Eroberung des Bürgermeisteramtes in der Hauptstadt Quito stellt vor allem der Sieg ihres Kandidaten Aquiles Álvarez, der nach 31 Jahren die ununterbrochene Herrschaft der Christsozialen in Guayaquil beendete, eine Zeitenwende dar.

¹ Johannes Hügel ist Leiter des Auslandsbüros und Luis Alfredo García Projektmanager der Konrad-Adenauer-Stiftung in Ecuador.

² Entspricht in Deutschland in etwa den Ministerpräsidenten der Länder.

³ Der Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Übers.: „Rat der Bürgerbeteiligung und sozialen Kontrolle“) ist eine autonome Einrichtung, die mit der Verfassung von 2008 eingeführt wurde und die die staatliche Gewalt „der Transparenz und der sozialen Kontrolle“ anführt. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass Ecuador verfassungsmäßig über fünf Staatsgewalten verfügt.

⁴ Es gilt die Wahlpflicht in Ecuador

⁵ Correísmo: caudillistischer Unterstützungsprozess für den ehemaligen Präsidenten und Justizflüchtling Rafael Correa, der wegen Veruntreuung von der Staatsanwaltschaft verurteilt worden ist.

Die Ablehnung aller acht im Rahmen der Volksbefragung zur Abstimmung gestellten Fragen sowie die Tatsache, dass die Regierungspartei keine einzige Präfektur und nur wenige unbedeutende Bürgermeisterämter erobern konnte, bringt die Unzufriedenheit mit der Exekutive deutlich zum Ausdruck.

Amt	Anzahl	Territoriale Zuständigkeit
Präfekt und Vize-Präfekt (binomial)	23	Provinzebene (1 pro Provinz, außer Galápagos)
Bürgermeister	221	Kantonale Ebene (1 pro Kanton)
Stadtrat	1.527	Kantonale Ebene (bilden die gesetzgebenden Kollegialorgane der Stadt)
CPPCS	7	Nationale Ebene (Mitglieder des Rates der Bürgerbeteiligung und sozialen Kontrolle)

Dass die Christsozialen, die Partido Social-Cristiano (PSC), ihre historische Bastion, die Provinz Guayas und die Stadt Guayaquil, verloren haben, ist das einschlägigste Ergebnis dieser Wahl. Seit der Wahl von León Febres Cordero im Jahr 1992 mit 65,2 % Zustimmung, über Jaime Nebot mit einer Zustimmung von 71,80 % im Jahr 2000 bis zu Cynthia Viteri, die mit 52,60 % ihr Mandat begonnen hatte, war die PSC unschlagbar. Nach einer fragwürdigen Verwaltung in ihrer Amtsperiode hat Cynthia Viteri nun nur noch 30,32 % der Stimmen erhalten - die niedrigste Zustimmungsrates für diese Partei seit 31 Jahren. Dies hat den Verlust des Bürgermeisteramtes zur Folge. Damit übernimmt der Correísmo die Führung dieser Stadt und der Provinz.

Ein weiteres wichtiges Phänomen bei diesen Wahlen war die Mehrheit der Stimmen für den Kandidaten des Movimiento Político Revolución Ciudadana für das Amt des Bürgermeisters von Puerto López, Omar Méndez, der am Tag vor den Wahlen ermordet worden war. Die Wähler stimmten mit 46,22 % für ihn und die Partei muss nun gemäß den gesetzlichen Bestimmungen einen Kandidaten für die Besetzung des Sitzes vorschlagen. Der Mord am Bürgermeisterkandidaten ist ein weiteres trauriges Kapitel in den von Gewalt und Unsicherheit geprägten Küstenregionen, in denen der Staat vollends die Kontrolle zu verlieren scheint.

Die überwiegende Mehrheit der gewählten Kandidaten wurde mit niedrigen Prozentsätzen und einer Quote von weniger als 30 % ins Amt bestellt, so dass die Legitimität der Wahlen als gering erachtet werden muss und die Verwaltungsfähigkeit auf städtischer Ebene vielerorts eine Herausforderung darstellen wird. Man darf dies als Konsequenz der überproportionalen Streuung der politischen Tendenzen und des schwachen Parteiensystems werten.

Volksbefragung

Die von der Regierung initiierte Volksbefragung hatte acht Fragen zur Abstimmung gestellt, die Ergänzungen oder Abänderungen der aktuellen Verfassung dargestellt hätten. Sie wurden allesamt von der Wählerschaft abgelehnt und dürfen als Denkwort an die Regierung verstanden werden. Die Konsultationen betrafen dabei die vier Themenblöcke Sicherheit, Nationalversammlung und politische Parteien, Staatsgefüge und Umwelt. Bei einer Zustimmung wären die verfassungsändernden Vorschläge bindend gewesen. Als direkte Folge des Scheiterns des Referendums muss mit einer Einschränkung der Handlungsfähigkeit der Regierung gerechnet werden, da ihre Gegner das Ergebnis dazu nutzen werden, den Präsidenten und sein Kabinett unter Umgehung der verfassungsmäßigen Ordnung zu destabilisieren. Die Regierungsfähigkeit wird dadurch stark beeinträchtigt und Guillermo

Lasso wird sich darauf konzentrieren müssen, Kräfte zu bündeln, um bis zum Ende seiner Amtszeit an der Macht bleiben zu können.

Die beiden wichtigsten Vorschläge der Volksbefragung, die abgelehnt wurden, betreffen Fragen zur Sicherheits- und Staatsstruktur, worunter eine Möglichkeit zur Auslieferung von Straffälligen an eine ausländische Nation sowie die Beibehaltung der Befugnisse des CPCCS zur Ernennung von Behörden fällt.

Sicherheit: Die allgemeine Zunahme an Gewalt in der Gesellschaft – v.a. auch gegenüber Frauen – und der in die Gesellschaft ausstrahlende Bandenkrieg von Drogenkartellen und im Land operierenden kriminellen Organisationen stellen ein für den Staat kaum zu bewältigendes Problem dar. Viele Jahrzehnte galt Ecuador als reines Transitland für die Vermarktung von Drogen v.a. aus Kolumbien, Peru und Mexiko. Jetzt versuchen transnational operierende Drogenkartelle – wie beispielsweise das Sinaloa und Jalisco-Kartell aus Mexiko – in Ecuador Fuß zu fassen, um direkte Kontrolle über Handelsrouten (v.a. Häfen) und lokale Behörden (v.a. Gefängnisse und die Justiz) zu gewinnen. Mit oft brutaler Gewalt gehen Mitglieder krimineller Banden gegeneinander vor, sodass in den letzten 22 Monaten in mehr als elf grausamen Massakern in den ohnehin überfüllten Gefängnissen des Landes über 400 Häftlinge ums Leben gekommen sind. Die Mordraten in den Küstenregionen Esmeraldas und Guayas sind auf bis zu 35 Morden pro 100.000 Einwohner gestiegen. Im Vorfeld der Wahlen wurden drei Bürgermeisterkandidaten ermordet.

Die Regierung hatte deswegen im Hinblick auf die prekäre Sicherheitslage und zur effektiven Bekämpfung des Drogenhandels vorgeschlagen, in Ecuador die Auslieferung ins Ausland für grenzüberschreitende Straftaten wie Drogenhandel, Waffenhandel, Menschenhandel und Schleusung von Migranten zuzulassen. Darüber hinaus sollte der Generalstaatsanwaltschaft (FGE) Autonomie durch die Einrichtung eines siebenköpfigen Staatsanwaltsrats, der vom Generalstaatsanwalt ernannt worden wäre und über die Auswahl, Bewertung, Beförderung, Ausbildung und Sanktionierung von Beamten der FGE entschieden hätte, eingeräumt werden. Die Wähler haben sich mehrheitlich gegen die Annahme des Vorschlags entschieden.

- › **Analyse:** Dieses Ergebnis ist eine Niederlage für den ecuadorianischen Staat. Bei einer Möglichkeit zur Auslieferung hätte es sich um ein Instrument gehandelt, das zur Bekämpfung des Drogenhandels durch eine effizientere Verfolgung von Straftätern, die die oben beschriebenen Straftaten begangen haben, hätte beitragen können. Allerdings hätte diese Maßnahme ohnehin noch mit einer effizienten und umfassenden Sicherheitspolitik verknüpft werden müssen.

In Bezug auf die Einrichtung eines Staatsanwaltsrates lässt sich jedoch schlussfolgern, dass dadurch die FGE auch nicht unabhängiger geworden wäre. Dieser Schritt hätte zudem auch ein Risiko dargestellt, da der Generalstaatsanwalt durch seine für ihn vorgesehene Rolle eine hohe Machtkonzentration auf sich vereint hätte.

Nationalversammlung und politische Parteien: Die Zahl der Abgeordneten in der Nationalversammlung beträgt momentan 137, wird sich aber im proportionalen Verhältnis zur gestiegenen Bevölkerung im Land bis zu den Nationalwahlen im Jahr 2025 auf geschätzt 152 Abgeordnete erhöhen.

Die Regierung wollte mit einer ihrer Fragen eine Reduzierung der prognostizierten Anzahl von 152 Abgeordneten auf 100 erreichen, um so Kosten für den Unterhalt der Abgeordneten einzusparen und die Qualität der Mandatsträger positiv zu beeinflussen. Darüber hinaus wollte man zum Zwecke der Reform des momentan diffusen Parteiensystems mit einer Unzahl von 17 Parteien auf nationaler Ebene und ca. 200 politischen Bewegungen auf kommunaler und lokaler Ebene festsetzen, dass diese mindestens 1,5 % der Wählerstimmen auf sich vereinen müssen, um weiterhin existieren zu können. Außerdem sollten sie ein Verzeichnis ihrer Mitglieder führen müssen, das regelmäßig vom Nationalen Wahlrat (CNE)

hätte überprüft werden sollen. Die Wähler haben mehrheitlich gegen diesen Vorschlag gestimmt.

- › **Analyse:** Die nicht erfolgte Limitierung der Anzahl der Abgeordneten und Parteien bedeutet aufgrund der damit weiterhin existierenden staatlicher Ausgaben für die Gehälter und Diäten von Mandatsträgern und von Kampagnenfinanzierung für die Parteien eine deutliche Belastung für den ecuadorianischen Staatshaushalt. Auf der anderen Seite bleibt die Repräsentation der bevölkerungsmäßig kleineren Provinzen in der Nationalversammlung im bisherigen Maße erhalten und nimmt nicht, wie im Referendum vorgeschlagen, ab. Auf gleiche Weise hätte die Abänderung auch das Problem des geringen legislativen Niveaus behandelt. Um dieses Problem zu lösen, wäre jedoch eine Reform des Wahlrechts von grundlegender Bedeutung, die das Parteiensystem stärken und die Professionalisierung der Politik durch Akteure, die mit den politischen Parteien zusammenarbeiten, fördern würde.

Die Änderung, die die politischen Parteien betroffen hätte, zielte darauf ab, deren wirklichen Zustand transparent zu machen, denn mehrere von ihnen haben Unterschriften gefälscht, um ihre Existenz zu bestätigen. Dadurch wurden ihnen Bürger in vorsätzlicher Weise zugerechnet, die niemals ihr Einverständnis gegeben hatten, diesen Parteien beizutreten oder als deren Anhänger gezählt zu werden. Die Reform wäre daher ein grundlegender Schritt gewesen, um diese Praxis zu unterbinden und die tatsächliche Situation der Parteien darzustellen. Durch die Ablehnung des Vorschlags besteht weiterhin die Herausforderung, das Wahlsystem so umzustrukturieren, dass die Zahl der politischen Parteien reduziert wird und sie gezwungen werden, partizipative interne demokratische Verfahren und Prozesse für die Kaderbildung zu schaffen.

Staatsgefüge und CPCS: In Ecuador existiert seit der Einführung der letzten Verfassung von 2008 (Verfassung von Montecristi) ein Ungleichgewicht den Staatsgewalten. Neben den drei üblichen Gewalten von Judikative, Legislative und Exekutive gibt es noch zwei weitere, den sogenannten Bürgerbeteiligungsrat und die Wahlbehörde. Beide haben zu einer Politisierung der Gewalten geführt und dem ehemaligen sozialistischen Präsidenten Rafael Correa Hebel in die Hand gegeben, autoritäre Macht zu erlangen.

Der im Referendum unterbreitete Vorschlag war nun, dem Rat der Bürgerbeteiligung und sozialen Kontrolle (CPCS) seine Befugnis zur Wahl von Kontrollbehörden zu entziehen, wodurch diese der Legislative übertragen worden wären. Dadurch wären diese Kontrollbehörden durch die Bildung von Fachausschüssen erfolgt, die sich aus einem Delegierten jeder staatlichen Macht (5) und anderen Vertretern der Bürgerschaft (2) und der Universitäten (2) zusammengesetzt hätten, wobei jeder Delegierte dieselben Mindestanforderungen hätte erfüllen müssen, die für die zu wählende Behörde gelten. Darüber hinaus wären die Mitglieder des CPCS durch ein von einem Fachausschuss durchgeführtes Leistungs- und Widerspruchsverfahren sowie durch die absolute Mehrheit des Plenums der Legislative (die Hälfte plus eine Stimme aller Mitglieder der Nationalversammlung; in der derzeitigen Konstellation 70 Stimmen von 137 Mitgliedern der Versammlung) ausgewählt worden.

Analyse: Der CPCS ist ein Instrument, das von der populistischen Regierung von Rafael Correa eingeführt wurde, um zu gewährleisten, dass die Kontrollorgane von der Exekutive kooptiert und somit in der Konsequenz zu Komplizen der Machtausübung derselben wurden. Diese Befugnis bleibt der Nationalversammlung damit weiter entzogen. Aber selbst wenn die Frage im Referendum anders beschieden worden wäre, hätte dies jedoch keine ausgewogene Lösung dargestellt, da die Fachausschüsse nach Erhalt der Auswahlliste nur 70 Tage Zeit gehabt hätten, die Mitglieder der Kontrollorgane zu benennen. Andernfalls wären diese vom Justizministerium benannt worden. Somit wäre die Möglichkeit des Gesetzgebers, die Auswahllisten zu ändern, aufgrund des engen Zeitfensters begrenzt gewesen. Die Zuständigkeit, für die dieses Gremium am meisten bekannt war, bleibt ihr erhalten, weshalb nun eine Konzentration auf die

originäre Aufgabe, Kontroll- und Aufsichtsfunktionen für Bürgerinnen und Bürgern transparent wahrzunehmen, ausbleibt.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu erwähnen, dass der CPCCS, der paritätisch von je drei weiblichen und männlichen Repräsentanten und einem Vertreter der Völker und Nationalitäten besetzt wird, neu zusammengesetzt ist. Yadira Saltos (unterstützt vom Correísmo) führt die Frauenliste an, gefolgt von Mishelle Calvache und schließlich Nicole Bonifaz (beide unterstützt von der PSC). Die gewählten männlichen Mitglieder des CPCCS sind Augusto Verduga, Alembert Vera (beide vom Correísmo unterstützt) und Andrés Fantoni (von der PSC unterstützt). Als Vertreterin der Völker und Nationalitäten fungiert Johanna Verdezoto.

Fazit

Das miserable Abschneiden der Regierungspartei bei den Wahlen und die deutliche Zurückweisung der zur Abstimmung gestellten Volksbefragung sind Ausdruck einer seit Monaten immer deutlicher spürbaren Unzufriedenheit mit der Regierungsführung des Landes. Fast überall hat die Regierung massiv an Akzeptanz eingebüßt und dazu die von ihr initiierte Volksbefragung verloren, welche sie so dringend als Legitimitätsstiftendes Moment für die Konsolidierung ihrer Amtszeit bis 2025 gebraucht hätte.

Die Ablehnung der geplanten Auflagen, welche die Begrenzung der Anzahl an politischen Parteien und Bewegungen im Land zum Ziel hatte, aber vor allem auch die nicht erfolgte Schaffung von Transparenz ist ein Rückschlag für die Konsolidierung des Parteiensystems. Eine Wahlreform, die das Parteiensystem umfassend und zielgerichtet fördert, bleibt daher weiterhin unabdingbar, will man die politischen Parteien in ihrer institutionellen und demokratischen Verfasstheit stärken und ihnen größere Transparenz verschaffen.

Mit der Niederlage im Referendum hat die Regierung noch mehr an Rückhalt in der Bevölkerung verloren. Um sich in dieser aktuell sehr angeschlagenen Position halten zu können, muss sie dringend Maßnahmen ergreifen, die effektiv helfen, die Sicherheitslage im Land zu verbessern. Darüber hinaus gilt es, öffentliche Investitionen zu tätigen, die die bisher vernachlässigten Bereiche Soziales, Gesundheit und bürgernahe Dienstleistungen in den Vordergrund stellen und einen deutlich spürbaren Prozess in Gang setzen, der den am meisten benachteiligten Menschen im Land zugutekommt.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Johannes Hügel / Büroleiter
Luis García / Projekt Manager
KAS Auslandsbüro Ecuador
www.kas.de

johannes.huegel@kas.de
luis.garcia@kas.de