

Karl-Dieter Hoffmann **Ecuador –  
ein unregierbares  
Land?**

**Charakteristika und Konsequenzen des  
Phänomens der *ingobernabilidad***

**Sowohl konstitutionelle Vorgaben als auch praktische Aspekte des präsidentiellen Regierungssystems haben Ecuador den Ruf eines von politischen Dauerkrisen geschüttelten Landes eingebracht. Macht-taktische Manöver und gegenseitige Lähmungsversuche der zahlreichen Parlamentsparteien, aber auch der traditionelle Dauerkonflikt zwischen Legislative und Exekutive haben ihre Wurzeln u.a. in den Schwächen einer Verfassung, die kaum Raum für demokratische Regierungsbildungen läßt. So verleihen vor allem jene Verfassungsparagrafen, die das Vielparteiensystem begünstigen und den Weg zu einer handlungsfähigen Regierung blockieren, der *pugna de poderes* Züge eines *perpetuum mobile* und fördern das Bild von der Korumpierbarkeit der politischen Klasse. Indes trägt der konstitutionelle Rahmen nicht alleine die Schuld am ecuadorianischen Desaster: Die allgemeine Tendenz, populären Personen den Vorrang vor Programmen zu geben, das Fehlen ideologisch verwurzelter Stammwählerschaften sowie das instrumentelle Verhältnis vieler Abgeordneter zu ihrer Partei tragen nicht minder dazu bei, eine politische Kultivierung Ecuadors zu verhindern und dem Prinzip der *ingobernabilidad* dauerhafte Blüte zu sichern.**

In der wissenschaftlichen Debatte über die Zukunft der lateinamerikanischen Demokratien diagnostizierten einige Politologen prinzipielle Schwächen und Defizite des präsidentiellen Regierungssystems, die ihrem Urteil nach das häufige Scheitern der Demokratie in der Vergangenheit mit verursacht hatten und von daher auch kaum Optimismus für eine Konsolidierung der reetablierten demokratischen Ordnungsmodelle zu wecken vermochten. Juan Linz und andere Forscher verbanden ihre Kritik mit einem Plädoyer für das parlamentarische Regierungssystem, dem sie eine größere Effizienz bzw. Problemlösungskapazität und mithin eine höhere politische Überlebenschance attestierten. Die von dieser Denkschule behauptete Überlegenheit des parlamentarischen Regierungssystems hat eine intensive und äußerst fruchtbare Diskussion ausgelöst, in deren Verlauf zentrale Argumente zur Begründung der angeblichen Vorzüge des politischen Alternativmodells in bezug auf den konkreten lateinamerikanischen Kontext auf überzeugende Weise widerlegt bzw. abgeschwächt werden konnten. Die Debatte hat deutlich gemacht, daß eine dichotomische Gegenüberstellung von Präsidialismus und Parlamentarismus wenig nützlich ist, weil auf diese Weise der differenzierten Wirklichkeit der vorhandenen präsidentiellen Systeme nicht Rechnung getragen wird. Unstrittig ist, daß die in der Linz'schen Kritik zu Unrecht in den Rang genereller Negativmerkmale des Präsidialismus erhobenen Probleme einer ebenbürtigen Legitimität von Präsident und Parlament sowie der Rigidität des Wahlkalenders bzw. der Amtszeit des Staatschefs

unter solchen Bedingungen dysfunktionale Effekte generieren, die der Bildung regierungstragender Mehrheiten in der Legislative systematisch entgegenwirken und somit die Umsetzung der Vorhaben der Exekutive erschweren oder vereiteln. Unter den Staaten der Region, auf die dieses Charakteristikum für zumindest einen beträchtlichen Teil der seit der demokratischen Transition vergangenen Zeitspanne zutrifft, figuriert Ecuador zweifellos als Extremfall. Die negativen Implikationen einer Reihe institutioneller Regelungen haben maßgeblichen Anteil an der politischen Dauerkrise in der Andenrepublik, die sich im Begriff der *ingobernabilidad* (Regierungsunfähigkeit) bündelt.

Als am 10. August 1996 der populistische Politiker Abdalá Bucaram den Eid als neues Staatsoberhaupt Ecuadors ablegte, bedeutete dies den fünften demokratisch legitimierten Präsidentenwechsel in Folge. Nie zuvor in seiner mehr als 160 Jahre währenden Geschichte als unabhängiger Staat hat die Andenrepublik eine derart lange demokratische Regierungsphase erlebt. Die durch zahlreiche irreguläre Machtwechsel charakterisierte chronische politische Instabilität hatten dem Land seit 1830 insgesamt 91 Wechsel in der Staatsführung beschert, gleichbedeutend mit einer durchschnittlichen Regierungsdauer von knapp 22 Monaten. Lediglich 24 dieser Regierungen stellten das Ergebnis von direkten Wahlen dar, die zudem bis weit in das 20. Jahrhundert hinein demokratischen Mindestansprüchen kaum zu genügen vermochten und von den dominierenden politischen Kräften häufig manipuliert worden waren.

Nach dem kurzen Grenzkrieg gegen Peru zu Beginn des Jahres 1995 bildete die spektakuläre Absetzung des erst ein halbes Jahr amtierenden Präsidenten Bucaram durch das Parlament im Februar 1997 einen der seltenen Anlässe, die die Aufmerksamkeit der internationalen (Medien)-Öffentlichkeit auf den kleinen südamerikanischen Staat lenken. Die durch massive Proteste der Bevölkerung gegen die von der Regierung beschlossenen harten wirtschaftlichen Austeritätsmaßnahmen ausgelöste politische Krise konnte ohne eine Unterbrechung der demokratischen Kontinuität gemeistert werden, auch wenn die Art der Entmachtung Bucarams und mehr noch die von der Legislative getroffene Nachfolgeregelung – die Einsetzung des Parlamentsvorsitzenden als Interims-

1) Zur Vorgeschichte der Absetzung Bucarams siehe León, Jorge T.: „Les mésaventures du populisme en Equateur, 1996-1997“, in *Problèmes d'Amérique latine*, No. 26 (Juli-Sept. 1997), S. 3-18

präsident – mit den Bestimmungen der geltenden Verfassung kaum in Einklang zu bringen sind<sup>1)</sup>. Davon abgesehen könnte das im Vergleich zu früheren Zeiten relativ reibungslose politische Krisenmanagement vom Februar 1997 in einer wohlwollenden Interpretation als Zeichen einer gewissen demokratischen Reife gewertet werden. Eine solche Charakterisierung trifft unter den beteiligten Akteuren noch am ehesten auf das Verhalten der Militärführung zu, die keinerlei eigene Herrschaftsambitionen zeigte und sich stark für eine schnelle politische Lösung des Konflikts engagierte. Verfehlt wäre diese Deutung hingegen im Hinblick auf die maßgeblichen Kräfte in der Legislative, deren Kalkül weniger von gemeinwohlorientierten bzw. staatspolitischen Interessen als in erster Linie von partikularistischen machtpolitischen und wahltaktischen Erwägungen bestimmt wurde. Dabei spielt der parallel zur Ablösung Bucarams gefaßte Beschluß, die nächste Präsidentenwahl um zwei Jahre (auf Mitte 1998) vorzuziehen, eine zentrale Rolle – wird damit doch insbesondere den bei der letzten Wahl knapp geschlagenen Parteien die Chance geboten, ihre Ambitionen früher als erwartet zu realisieren.

Das Verhalten des Parlaments in der Februar-Krise steht im Einklang mit den Grundzügen des politischen Prozesses, der seit Beginn der aktuellen demokratischen Phase im Jahre 1979 durch eine Reihe von gravierenden Mängeln und Defiziten geprägt wird, die einer leidlichen Kooperation der wichtigsten staatlichen Institutionen und mithin der Funktionsfähigkeit des politischen Systems massiv entgegenwirken. Insofern macht sich der historische Rekord von 18 Jahren ununterbrochener demokratischer Regierungsführung an Oberflächenphänomenen fest, die nicht darüber hinwegtäuschen können, daß die ecuadorianische Demokratie aufgrund dysfunktionaler institutioneller Regelungen und dadurch bedingter unzureichender Konsolidierungsfortschritte ein wenig effizientes politisches System verkörpert. Auffälligstes Merkmal des politischen Prozesses ist ein Dauerkonflikt zwischen Parlament und Exekutive, der die politischen Energien der Mandatsträger in kurzfristigen machttaktischen Manövern absorbiert und dadurch Lähmungs- und Blockadeeffekte ausgelöst hat, welche die Fähigkeit der Regierung – bzw. des politi-

schen Systems-, auf die durch die schwerste Wirtschaftskrise seit den dreißiger Jahren erzeugten Probleme und Herausforderungen<sup>2)</sup> angemessen zu reagieren, stark beeinträchtigt. Obwohl die defizitären institutionellen Mechanismen das Land zeitweise an die Schwelle der Unregierbarkeit gedrängt haben, scheint von ihnen keine unmittelbare Gefahr für den (mittelfristigen) Fortbestand der konstitutionellen Ordnung auszugehen – ein permanentes muddling through wurde geradezu zum Wesensmerkmal der ecuatorianischen Politik unter demokratischen Vorzeichen.

Die größten Funktionsmängel des politischen Systems ergeben sich aus der fatalen Kombination des Präsidentialismus mit einer stark fragmentierten Parteienlandschaft. Während in der letzten Legislaturperiode vor dem Coup d'Etat von 1972 im Parlament nur fünf Parteien vertreten waren, zogen in den Kongreß 1979 neun, 1984 dreizehn, 1988 elf und 1992 zwölf Partreifraktionen ein. Nach den Wahlen von 1996 konnten elf Parteien Abgeordnete in die Legislative entsenden. Dabei wäre die Vielzahl der im Parlament vertretenen Parteien als solche nicht der entscheidende Nachteil, wenn es der Partei des Präsidenten bzw. einem diesen unterstützenden Parteienbündnis gelänge, die Mehrheit der Abgeordnetensitze zu gewinnen. Dies ist allerdings seit 1979 nicht ein einziges Mal geschehen. Mit dem Gewinn von 30 der damals 71 Mandate erreichte die sozialdemokratische Izquierda Democrática (ID) 1988 das bislang beste Ergebnis einer in den Präsidentschaftswahlen obsiegenden Partei. In den seit 1979 gewählten Parlamenten gab es jeweils höchstens drei Fraktionen, die zehn oder mehr Deputierte umfaßten. Zudem war es häufig so, daß die Partei oder Parteienkoalition des Präsidenten noch nicht einmal die stärkste Parlamentsfraktion stellte (1984, 1992, 1996), wobei die Regierung Durán Ballén mit lediglich 17 Abgeordneten den Negativrekord markiert. Unter derartigen Bedingungen stellt sich die Formierung regierungstragender legislativer Mehrheiten als äußerst schwierig dar. Faktum ist, daß sich seit der Reetablierung des demokratischen Systems alle Präsidenten während des größten Teils ihrer Amtszeit mit einer starken Oppositionsmehrheit im Kongreß konfrontiert sahen,

2) Zur Charakterisierung und Analyse der seit Beginn der achtziger Jahre virulenten Wirtschaftskrise siehe Hoffmann, Karl-Dieter: „Ecuador“, in: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hrsg.): *Handbuch der Dritten Welt. Band 2: Südamerika*. Bonn 1995, S. 348-368

welche die Realisierung der Gesetzesvorhaben der Exekutive regelmäßig zu vereiteln oder zumindest zu erschweren trachtete. Nur mit geringem Erfolg versuchten die Präsidenten, ihre Kompetenzen zu Lasten der Legislative auszubauen, und z.T. mißbrauchten sie die ihnen zur Verfügung stehenden Sondervollmachten (Dekretrecht), um die parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle zu umgehen. Kamen regierungsstützende Mehrheiten zustande, erwiesen sie sich fast immer als kurzlebig und wenig belastbar. Wenn es der Exekutive gelang, für längere Zeit ihren Rückhalt im Parlament über den Block der Partei des Staatsherrn hinaus zu erweitern, dann beruhte dies in den wenigsten Fällen auf formalen Arrangements mit anderen Fraktionen, sondern ging zumeist auf die Verstärkung des Regierungslagers durch Abtrünnige aus den Reihen der Opposition zurück.

Die Schwierigkeit der Mehrheitsbildung im Parlament bzw. das Phänomen der durch konträre Majoritäten legitimierten Gewalten und die dadurch bedingte Beeinträchtigung der Regierungsfähigkeit läßt sich indes nicht allein durch den Verweis auf die große Zahl der im Kongreß vertretenen Parteien bzw. das Faktum eines fragmentierten Parteiensystems erklären. Vielmehr ist diese Konstellation Ausdruck und Ergebnis des Zusammenwirkens mehrerer Faktoren, von denen sich einige in ihren nachteiligen Effekten wechselseitig verstärken. Von herausragender Bedeutung für das Verständnis der Defizite und Funktionsmängel des demokratischen Regierungssystems ist der Befund, daß eine Reihe von institutionellen Regelungen und namentlich einige zentrale Bestimmungen des Parteien- und Wahlgesetzes die Stabilisierung eines Vielparteiensystems gefördert und damit den Nährboden für den in Ecuador als *pugna de poderes* bezeichneten Dauerkonflikt zwischen Regierung und Parlament geschaffen haben. Die tatsächlichen Auswirkungen dieser Bestimmungen entsprechen nicht den Intentionen ihrer Schöpfer und laufen diesen z.T. diametral entgegen. Unabhängig davon darf das fragmentierte und instabile Parteiensystem nicht einfach als gegeben hingenommen werden, sondern ist als solches selbst erklärungsbedürftig.

## ■ Grundzüge des Parteiensystems

Da Parteien in Demokratien quasi ein Monopol bezüglich des Zugangs zu Wahlämtern besitzen, kommt den Merkmalen des Parteiensystems eine zentrale Bedeutung für die Funktionsweise des politischen Systems zu. Zur Charakterisierung und Unterscheidung von Parteiensystemen bietet sich das von Mainwaring/Scully erarbeitete Konzept an, das den Grad der Institutionalisierung zum wesentlichen komparativen Kriterium erhebt. Gemäß dieser Konzeption kann ein Parteiensystem als institutionalisiert gelten, wenn

- 1) mittel- bis langfristig eine gewisse Stabilität zwischen der relativen Stärke der größeren Parteien (in bezug auf die Stimmenanteile/Parlamentsvertretung) besteht;
- 2) die größeren Parteien über einigermaßen feste Wurzeln in der Gesellschaft verfügen;
- 3) die wichtigsten soziopolitischen Akteure Wahlen als exklusives Mittel zur Erlangung der Regierungsverantwortung anerkennen;
- 4) die wichtigsten politischen Parteien eine funktionsstüchtige Organisation vorweisen können<sup>3)</sup>.

Gemessen an diesen Kriterien, besitzt Ecuador eines der am schwächsten institutionalisierten Parteiensysteme in Lateinamerika.

Die große Zahl der Parteien stellt zweifellos das auffälligste Kennzeichen des ecuadorianischen Parteiensystems dar. In den seit der demokratischen Transition durchgeführten Wahlen auf nationaler Ebene haben bis zu 17 Parteien um die Wählergunst konkurriert. Die dadurch bedingte Fragmentierung des Wahlergebnisses hätte sich nur dann nicht in eine ähnlich zersplitterte Sitzverteilung im Parlament übersetzt, wenn der Zugang zur Legislative durch die Festlegung eines Mindeststimmenanteils gesetzlich beschränkt wäre. Zwar enthielt das Parteiengesetz von 1978 eine Bestimmung, mit der die Zahl der politischen Parteien begrenzt werden sollte, der Artikel wurde jedoch 1983 vom Obersten Gerichtshof ersatzlos gestrichen. Dieser Vorschrift gemäß sollte Parteien die amtliche Anerkennung entzogen werden, deren Listen in zwei aufeinanderfolgenden Wahlen nicht mindestens fünf Prozent der gültigen Stimmen erzielten. 1992 fand ein ähnlicher Passus

3) Vgl. Mainwaring, Scott/ Scully, Timothy R.: „Party Systems in Latin America“, in: dies (Eds.): *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford, 1995, S. 4 f.

Eingang ins Wahlgesetz, der, bevor er Wirkung zeigen konnte, durch das von der Interimsregierung Alarcón im Mai 1997 durchgeführte Plebiszit erneut reformiert wurde. Unabhängig davon, daß es einige Jahre dauern wird, bis die jetzt reetablierte Fünf-Prozent-Regelung konkrete Folgen zeitigen kann, ist diese Vorschrift außerstande, die Zahl der Parteien wirkungsvoll zu begrenzen. Zweifellos hätten einige der zu Beginn der achtziger Jahre bestehenden Parteien ihre amtliche Zulassung eingebüßt, wenn diese Formel 1983 nicht eliminiert worden wäre. Dies hätte aber die Gründung neuer Parteien und deren Einzug in die Legislative auf der Basis minimaler Stimmenanteile nicht verhindern können.

Weniger der extreme *multipartidismo* als solcher als dessen Niederschlag in der Zusammensetzung des Parlaments ist ein relativ neues Phänomen der ecuadorianischen Politik. Bis in die sechziger Jahre haben aufgrund mangelnder Resonanz in der beschränkten Wählerschaft nur wenige Kleinparteien den Sprung in die Legislative geschafft. Mitte der zwanziger Jahre war die Ära zu Ende gegangen, in der allein die beiden Traditionsparteien der Konservativen (PC) und Liberalen (PLR) um die Führung der Staatsgeschäfte konkurrierten. 1926 wurde der sozialistische PSE, wenige Jahre später der kommunistische PCE gegründet, deren Einfluß auf die politische Entwicklung – abgesehen von Krisensituationen – insgesamt gering blieb. In den dreißiger Jahren betrat Velasco Ibarra die politische Szene, dessen populistisch-personalistischer Partido Velasquista bis zu Beginn der siebziger Jahre die wichtigste Formation innerhalb des Parteiensystems darstellte. Seit den vierziger Jahren verzeichnet die Parteiengeschichte eine Vielzahl von zumeist nur kurzlebigen Neuschöpfungen, deren raison d'être in der Regel individuellen Ambitionen und höchst selten originellen ideologisch-programmatischen Konzepten entsprang. Die ersten modernen Programmparteien nach westeuropäischem Muster entstanden erst zur Mitte der sechziger Jahre in Gestalt des christdemokratischen PDC<sup>4)</sup> und der sozialdemokratischen ID. Die Gründung dieser Formationen kann gleichermaßen als Symptom und Ergebnis des sich seit den fünfziger Jahren beschleunigenden sozioökonomischen Modernisierungsprozesses gedeutet werden. Der weitaus größte Teil der zur

4) Aus dem Zusammenschluß des PDC (Partido Demócrata Cristiano) und dem progressistischen Flügel des Partido Conservador ging 1978 die Partei Democracia Popular (DP) hervor.

Mitte der neunziger Jahre bestehenden politischen Parteien ist nach 1960 gegründet worden, lediglich fünf Formationen weisen ein höheres Alter auf.

Nur wenige lateinamerikanische Länder haben ein ideologisch ähnlich heterogenes Parteiensystem wie Ecuador, ohne daß die ideologische Bandbreite durch die zahlreichen Neugründungen der letzten Jahrzehnte erweitert worden wäre. Vielmehr werden die Extrempositionen am rechten und linken Rand des Spektrums von älteren Parteien eingenommen. Dies sind auf der rechten Seite die beiden Traditionsparteien sowie der in den fünfziger Jahren gegründete Partido Social Cristiano (PSC), während am linken Rand der PSE angesiedelt ist. Zwar sind an beiden Rändern neue Parteien entstanden, dies hat aber zu keiner nennenswerten Verschiebung der ideologischen Pole geführt: auf der linken Seite handelt es sich vor allem um den Movimiento Democrático Popular (MPD), während der von dem populären konservativen Politiker Sixto Durán Ballén 1991 gegründete Partido Unidad Republicano (PUR) sich vom PSC ideologisch kaum unterscheidet. Die christdemokratische DP und die sozialdemokratische ID werden gemeinhin der linken Mitte zugeordnet. In diesem Segment ist seit den Wahlen von 1996 auch die neue Partei Nuevo País-Pachakutik zu verorten, die sich u.a. als Interessenvertretung der Indiobevölkerung versteht. Naturgemäß versagen sich insbesondere die populistischen Formationen einer relativ verlässlichen Einordnung in das herkömmliche politisch-ideologische Links-Mitte-Rechts-Schema. Wichtigste Partei dieser Gattung war bis Mitte der achtziger Jahre die Concentración de Fuerzas Populares (CFP), die mit Jaime Roldós auch den ersten Präsidenten nach der Reetablierung der Demokratie stellte. Seit Ende der achtziger Jahre dominiert der von Abdalá Bucaram gegründete Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) dieses Segment des Parteienspektrums. Das diffuse ideologische Profil und der zutiefst opportunistische Charakter der populistischen Parteien darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch der größte Teil der anderen Parteien ihre offizielle Ideologie und Programmatik geringachtet, wenn sich die Möglichkeit eines Zugewinns an Macht, Einfluß oder materiellen Vorteilen bietet. Zumeist wird das Ausmaß der ideologischen Standfestigkeit einer Partei aber erst nach



Übernahme der Regierungsverantwortung sichtbar, wenn Erfordernisse des Machterhalts bzw. wahltaktische Überlegungen alle anderen Aspekte zu verdrängen drohen.

Wichtiger als Ideologie und Programmatik sind populäre Führungspersönlichkeiten, und zwar sowohl im Hinblick auf die Binnenstruktur der Partei als auch auf deren Erfolgchancen an den Wahlurnen. So wurde das wahre Ausmaß, in dem Person und Ausstrahlung Velasco Ibarra den Erfolg seiner Partei bestimmt hatten, erst nach dem Tod des Caudillos erkennbar: 1979 errang die Velasquistische Partei nur ein einziges Parlamentsmandat und wenige Jahre später wurde die Organisation aufgelöst. Für die jüngste Zeit läßt sich die politische Bedeutung des *personalismo* vor allem am Fall des populären Sixto Durán Ballén zeigen, der 1991 eine eigene Partei ins Leben rief, als ihm der PSC nach zwei erfolglosen Anläufen eine dritte Präsidentschaftskandidatur verweigerte. Durán konnte auf diesem Weg seinen Lebenstraum erfüllen, seine Partei PUR überlebte seine wenig glanzvolle Präsidentschaft jedoch nur um wenige Monate. Erwähnung verdient auch der Fall des landesweit bekannten Fernsehjournalisten Freddy Ehlers, dem es 1996 mit einer wenige Monate vor der Wahl gegründeten Partei (Nuevo País) gelang, im ersten Wahlgang den dritten Rang zu belegen. Der allgemeine Vertrauensverlust, den die politischen Parteien seit der Rückkehr zur Demokratie erlitten haben, verstärkte den Trend, in Wahlkämpfen die Persönlichkeit der Kandidaten in den Vordergrund zu stellen. So warb z.B. der populäre christdemokratische Bürgermeister von Quito (Jamil Mahuad) 1996 für seine Wiederwahl mit Plakaten, auf denen sich außer dem Konterfei lediglich der Schriftzug seines Vornamens befand.

Das vorwiegend instrumentelle Verhältnis vieler Mitglieder und Abgeordneter zu ihrer Partei kommt in den zahlreichen Parteaus- und übertritten zum Ausdruck. Ideologie und Programmatik erhalten selten Vorrang, wenn persönliche Interessen und Ambitionen auf dem Spiel stehen. Verschiedene Regierungen konnten ihren Rückhalt im Parlament zumindest zeitweise mit Hilfe von Überläufern aus den Reihen der Opposition stärken. Einen Rekord verbuchte das als *cambio de camisetas* bezeichnete Phä-

nomen vor den Halbzeitwahlen des Jahres 1994, als nicht weniger als 22 Deputierte ihre Fraktion verlassen hatten und als sogenannte „Unabhängige“ bei Abstimmungen in der Regel die Position der Regierung unterstützten. Auch wenn dem politischen Seitenwechsel zumeist ernsthafte Differenzen zwischen dem Abgeordneten und seiner Fraktion oder Partei zugrundeliegen dürften, steht der Regierung ein vielfältiges Arsenal an materiellen Lockmitteln zur Verfügung, um einen solchen Schritt zu fördern. Dieses reicht von Anstellungen in der staatlichen Verwaltung (für Verwandte) bis zu Zusagen zur Durchführung öffentlicher Arbeiten im Wahlbezirk des Abgeordneten; die große Abhängigkeit der Provinzen und Munizipien von finanziellen Mittelzuweisungen der Zentralregierung läßt sich auf diese Weise höchst vorteilhaft für die Interessen der jeweiligen Regierungspartei instrumentalisieren.

Die Tatsache, daß in den meisten Parteien die Loyalität der Funktions- und Mandatsträger weniger von ideologischen Bindungen denn primär von instrumentellen und mithin opportunistischen Erwägungen determiniert wird, findet ihre Entsprechung im klientelistischen Charakter dieser Parteien. Die Chance, mittels der Mitgliedschaft in einer erfolgreichen Partei in den Genuß wie auch immer gearteter materieller Vorteile zu gelangen, relativiert die potentielle ideologisch-programmatische Attraktivität einer jeden Partei in einem von hartnäckigen wirtschaftlichen Problemen und limitierten lukrativen Arbeitsplatzangeboten gekennzeichneten gesellschaftlichen Umfeld. Ohne die klientelistisch motivierten Eintritte kann die hohe Mitgliederzahl der meisten politischen Parteien kaum erklärt werden und vielfach gehören Personen gleich mehreren Parteien an. Daß die in Präsidentschaftswahlen triumphierenden Parteien kurz darauf regelmäßig einen starken Mitgliederzuwachs verzeichnen, verweist auf die in der Bevölkerung weitverbreiteten klientelistischen Erwartungen.

Abweichend vom Regelfall in den westlichen Demokratien sind die ecuatorianischen Parteien mit ganz wenigen Ausnahmen nicht als politische Interessenvertretungen bereits zuvor organisierter sozialer Gruppen entstanden und sie haben auch in der Folgezeit kaum stabile Verbindungen zu bestimmten Sektoren der Zivilgesellschaft etabliert, wobei aller-

dings zu berücksichtigen ist, daß die Zivilgesellschaft in großen Bereichen selbst fragmentarische bis amorphe Merkmale aufweist. Die Chancen zur Herausbildung relativ fester Verbindungen zwischen bestimmten gesellschaftlichen Gruppen und einzelnen politischen Parteien blieben auch deshalb begrenzt, weil bis Anfang der siebziger Jahre die wichtigsten ökonomischen und sozialen Interessengruppen in Gestalt sogenannter „funktionaler Senatoren“ selbst im Parlament vertreten waren<sup>5)</sup>. Überdies saßen Repräsentanten der mächtigsten Wirtschaftsverbände in mehreren staatlichen Gremien; dazu gehörte auch die Junta Monetaria, die starken Einfluß auf die Wirtschaftspolitik nahm: „Thus, Ecuador developed a tradition of interest articulation that fell outside the confines of the party system<sup>6)</sup>.“

Mit der geringen Verankerung der Parteien in der Zivilgesellschaft korrespondiert das weitgehende Fehlen bedeutender verlässlicher Stammwählerpotentiale. Zwar verfügen einige Parteien durchaus über einigermaßen stabile Stammwählergruppen, diese spielen in bezug auf den Gesamtstimmenanteil in der Regel aber keine entscheidende Rolle – anders wären die z.T. gravierenden Resultatsschwankungen zwischen konsekutiven Wahlen nicht erklärbar. Jenseits der wenigen Verbindungen zu bestimmten soziopolitischen Organisationen, die vor allem für die sozialistischen Parteien eine gewisse Bedeutung besitzen, lassen sich für einige Parteien zumindest schichtenspezifisch unterschiedliche Wählerpotentiale ausmachen, deren Konturen freilich sehr vage bleiben müssen. So finden ID und DP einen beträchtlichen Teil ihrer Wähler in den größeren Städten des Hochlands und dort weit überproportional in der Mittel- und den oberen Segmenten der Unterschicht. In bezug auf ihre Vertretung im Parlament profitieren die beiden Parteien von dem Umstand, daß die Sierra doppelt so viele Provinzen zählt wie die Costa und daher dort in Relation zur Einwohnerzahl mehr Deputierte gewählt werden. Der populistische PRE hat seinen stärksten Rückhalt in den unteren Gesellschaftsschichten der Costa. Auch die Wahlerfolge des PSC wären ohne einen bedeutenden Anteil von Stimmen aus der Unterschicht nicht möglich. Stadtteilbezogene Wahlergebnisse aus Guayaquil deuten darauf hin, daß der PRE in den

5) So schrieb das Wahlgesetz von 1968 insgesamt 15 Kongresssitze für solche senadores funcionales vor, die sich aus vier Vertretern der Arbeiterschaft, sechs der wirtschaftlichen Interessenverbände (je zwei für die Landwirtschaft, die Industrie und den Handel) und je einem Repräsentanten des öffentlichen Erziehungswesens, der Privatschulen, der Massenkommunikationsmittel, des Militärs und der Polizei zusammensetzen.

6) Conaghan, Catherine: „Loose Parties, ‘Floating’ Politicians and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador“, in: Linz, Juan/Valenzuela, Arturo (Eds.): *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore 1994, S. 259.

ärmsten Wählergruppen mehr Sympathien genießt als der PSC<sup>7)</sup>. Andererseits deutet die bei allen Abstimmungen von der kommunalen bis zur nationalen Ebene regelmäßig über 20 Prozent liegende Wahlenthaltung und der hohe Anteil ungültiger Stimmen (15 bis 20 Prozent) darauf hin, daß ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung keiner der politischen Parteien vertraut. Dabei liegt der Prozentsatz ungültiger Stimmen in den Provinzen mit einem großen Anteil indianischer Bevölkerung signifikant über den entsprechenden Werten in anderen Landesteilen.

Einige Parteien konnten eine gewisse Anbindung von größeren Wählergruppen erreichen, solange sie sich in der Opposition befanden; darauf weisen relativ stabile bis ansteigende Resultate in konsekutiven Wahlen hin. Als (glücklos agierende) Regierungspartei verloren sie aber bald einen bedeutenden Teil dieser Wähler an oppositionelle Formationen. Daher kam es in den achtziger und neunziger Jahren wiederholt zu markanten Kräfteverschiebungen zwischen den relativ bedeutenden politischen Parteien bzw. deren Parlamentsvertretungen. Im Verlauf der fünf Präsidentschaften seit 1979 haben drei verschiedene Parteien die jeweils größte Kongreßfraktion gestellt: zuerst die CFP, dann in den Jahren 1984 bis 90 die Sozialdemokraten und seither der PSC. Während die CFP in den Wahlen von 1996 nur noch ein Kongreßmandat erzielte, konnte die ID vier Jahre nach ihrem größten Triumph nur noch acht Deputierte in den Kongreß entsenden und 1996 errang sie mit vier Mandaten ihr bisher schlechtestes Ergebnis. Dies ist u.a. damit zu erklären, daß die Partei erstmals keinen eigenen Präsidentschaftsbewerber präsentierte, wodurch sie ihre Chancen in der personendominierten Wahlkampfarena zusätzlich verschlechterte.

#### ■ **Exekutive und Legislative: Die *pugna de poderes* als Ausdruck dysfunktionaler institutioneller Arrangements**

Wie in den folgenden Jahren alle Staaten der Region, in denen das Militär die politische Bühne verließ, knüpfte auch Ecuador an die Tradition früherer demokratischer Phasen an und führte – ohne Erwägung alternativer Möglichkeiten – erneut das präsidentielle Regierungssystem ein. Über die neue Verfassung war in einem Referendum (Januar 1978) entschieden

7) Siehe León Velasco, Juan Bernardo: *Geografía Electoral de la D.P. Quito* FESO 1993, S. 94 ff.

worden, außerdem begleitete ein neues Wahl- sowie die Inkraftsetzung des ersten Parteiengesetzes der ecuatorianischen Geschichte den demokratischen Neubeginn.

Für die Wahl ins Präsidentenamt ist die absolute Stimmenmehrheit erforderlich. Die Verfassung sieht eine Stichwahl zwischen den beiden bestplatzierten Bewerbern vor, falls keiner der Kandidaten in der ersten Abstimmungsrunde diese Marge erreicht. In allen fünf Wahlen seit 1978 wurde der künftige Staatschef erst in der zweiten Runde bestimmt. Das bis dahin geltende absolute Wiederwahlverbot wurde durch ein 1994 durchgeführtes Plebiszit reformiert: Nunmehr dürfen ausscheidende Präsidenten nach Ablauf einer Amtsperiode erneut für das höchste Staatsamt kandidieren.

Die Wahl zu dem aus einer Kammer bestehenden Parlament (*Congreso Nacional*) findet zeitgleich zur ersten Runde der Präsidentschaftswahlen statt. Durch Verfassungsänderungen und in Relation zum Anstieg der Bevölkerung wurde die Zahl der Abgeordneten seit 1979 sukzessive von 69 auf (1996) 82 erhöht. Zwölf Mitglieder des Kongresses sind sogenannte *diputados nacionales*, die auf nationalen Listen für vier Jahre gewählt werden. Alle anderen werden als *diputados provinciales* in den Provinzen gewählt, wobei die Amtszeit dieser Abgeordneten nur zwei Jahre beträgt. Daher finden jeweils zur Mitte der präsidentiellen Amtsperiode Wahlen zur Neubestellung der Provinzdeputierten statt. Seit dem erwähnten Plebiszit von 1994 dürfen die Kongreßmitglieder unbeschränkt wiedergewählt werden. Das stärkste Sanktionsinstrument der Legislative gegenüber der Regierung stellt das sogenannte *enjuiciamiento político* (politisches Strafverfahren) dar, bei dem Kabinettsmitglieder, denen Verstöße gegen ihre Pflichten vorgeworfen werden, durch ein entsprechendes Votum des Kongresses von ihrem Posten abgelöst werden können, wenn die Mehrheit der Deputierten nach einer Anhörung des Ministers von dessen Fehlverhalten überzeugt ist.

Unter den gesetzlichen Vorschriften, welche die Zersplitterung der parlamentarischen Kräfteverhältnisse begünstigt haben, ist an erster Stelle die zweistufige Präsidentenwahl zu nennen. Dieses Wahlverfahren wirkt sich abträglich auf mögliche Koalitions-

vereinbarungen im Vorfeld des Urnengangs aus, weil es angesichts der Menge der Parteien und Präsidentschaftsbewerber auch Außenseitern eine Chance gibt, die zweite Wahlrunde zu erreichen und daher auch kleinere Parteien dazu animiert, einen eigenen Kandidaten für das höchste Staatsamt ins Rennen zu schicken. Mit der Zahl der Aspiranten erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, mit einem relativ geringen Stimmenanteil in die Stichwahl zu gelangen. In den fünf Wahlen seit 1978 präsentierten sich den Stimmbürgern zwischen sechs (1978) und zwölf (1992) Kandidaten. 1988 reichten dem Zweitplatzierten des ersten Wahlgangs 17,6 Prozent der Stimmen, um sich für die Stichwahl zu qualifizieren.

Die Schöpfer des zweiphasigen Wahlverfahrens waren von der Überlegung ausgegangen, daß die bestplatzierten Bewerber der ersten Runde vor der Stichwahl Allianzen mit anderen Parteien suchen müßten, um ihre Siegchancen zu verbessern. Allerdings beruhte dieses Kalkül auf der Verknüpfung des zweistufigen Wahlmodus mit einer anderen institutionellen Regelung, der die Militärmachthaber jedoch ihre Zustimmung verweigerten: Ursprünglich war vorgesehen, die Wahlen zum Parlament parallel zur Stichwahl um die Präsidentschaft durchzuführen, was zweifellos einer Begrenzung der Zahl der im Kongreß vertretenen Parteien förderlich gewesen wäre. Mit dem Ziel, die Entstehung einer mächtigen Legislative zu verhindern, haben die abtretenden Generäle die Einführung dieser Regelung abgelehnt und damit einen Wahlkalender festgeschrieben, welcher der Tendenz zum *multipartidismo* eine zusätzliche Dynamik verleihen sollte: Weil in der ecuatorianischen Politik Personen wichtiger sind als Programme, befürchten gerade kleinere Parteien, beim Verzicht auf einen eigenen Spitzenkandidaten gegenüber den Konkurrenten an Profil zu verlieren und dadurch ein suboptimales Ergebnis in der Wahl zum Kongreß zu riskieren. Eine befriedigende Antwort auf die Frage, warum der im Plebiszit von 1994 enthaltene Vorschlag, bei den künftigen Urnengängen die Wahl zum Parlament mit der Stichwahl zum Präsidentenamt zu koppeln, keine Mehrheit erhielt, steht noch aus: Neben dem Umstand, daß diese Reform nicht von allen Parteien unterstützt wurde, muß u.a. wohl auch die mangelnde Fähigkeit eines Großteils der Wähler-

schaft, die Implikationen dieser Änderung zu erfassen, berücksichtigt werden.

Die Abneigung gegen die Bildung von Koalitionen für die Präsidentenwahl wird durch eine Vorschrift im Parteiengesetz verstärkt, die den Parteien die Formierung von Bündnissen in pluripersonalen Wahlen verbietet. Diese Vorschrift sollte Parteien mit lediglich regionaler Präsenz das politische Überleben erschweren, hat aber indirekt eher zur Konservierung des *multipartidismo* beigetragen, weil die relative Stimmenmehrheit zum Gewinn eines Kongreßmandats ausreicht: Dadurch besitzen auch solche Parteien Chancen auf einen Einzug ins Parlament, die lediglich in einer Provinz oder in einigen wenigen Wahlbezirken politische Sympathien genießen. Dabei wäre die Fragmentierung der parlamentarischen Kräfteverhältnisse noch ausgeprägter, wenn das ecuatorianische Wahlgesetz bzw. der darin enthaltene Modus zur Transformation der Stimmenzahl in Abgeordnetensitze nicht regelmäßig die großen Parteien begünstigen würde. So überstieg der Anteil der vom Partido Social Cristiano (PSC) in den Wahlen von 1992 und 1996 gewonnenen Provinzmandate den entsprechenden Stimmenanteil um sechs bzw. fünf Prozentpunkte. Die bislang höchste Überrepräsentation verzeichnete im Jahre 1988 die Izquierda Democrática mit einem den Stimmenanteil um das Doppelte übersteigenden Anteil an den Provinzmandaten.

Unabhängig davon, ob im Parlament acht oder elf Fraktionen vertreten sind, wirkt sich der zweijährige Wahlrhythmus für die Provinzdeputierten äußerst abträglich auf die Formierung regierungstragender Allianzen aus. Diese Regelung war 1983 mit dem Ziel eingeführt worden, den Wählern in kürzeren Zeitabständen eine Beurteilung der Arbeit der Volksvertreter zu ermöglichen. Hintergrund der Neuerung bildete die Obstruktionsstrategie des zum Parlamentsvorsitzenden avancierten CFP-Caudillos Asaad Bucaram, der mit der Mehrheit der CFP-Abgeordneten ein Bündnis mit Vertretern der Rechtsparteien eingegangen war, um die Regierungspläne des aus den eigenen Reihen stammenden Präsidenten Roldós zu torpedieren. Der Christdemokrat Osvaldo Hurtado, der als Präsident die Verfassungsänderung initiiert hatte, beurteilt diese Entscheidung heute als großen Fehler, da die seither alle zwei Jahre erfolgende

Auswechslung der großen Mehrheit der Parlamentsabgeordneten die aus der Kombination des Präsidentialismus mit einem fragmentierten Parteiensystem resultierenden destruktiven Implikationen noch akzentuiert hat: Weil vor dem Hintergrund der hartnäckigen Wirtschaftskrise sämtliche Regierungen die (im Wahlkampf geweckten) Erwartungen der Wählerschaft nicht erfüllen konnten und alsbald einen deutliche Sympathieverlust hinnehmen mußten, zeigten andere Parteifraktionen mit Blick auf den dichten Wahlkalender wenig Neigung zur parlamentarischen Unterstützung der Regierungspartei(en) – war damit doch das große Risiko verbunden, von den Wählern für die schwache Leistungsbilanz der Exekutive mit verantwortlich gemacht zu werden. Hingegen konnten diejenigen Parteien ein gutes Wahlergebnis erwarten, die sich durch eine dezidierte Oppositionshaltung profiliert hatten. Es gab keine Zwischenwahl, die nicht mit einem deutlichen Stimmenzuwachs für die Parteien der Opposition endete. Nicht nur, daß sich die Regierungsfraktion im Parlament nach den Halbzeitwahlen regelmäßig in einer noch schwächeren Position befand, zudem wurde es in der Folgezeit noch schwieriger, Zustimmung aus dem Lager der Oppositionsparteien zu umstrittenen Gesetzesvorhaben zu erhalten, weil diese durch eine solche Kooperation ihre Aussichten bei den näher rückenden Präsidentschaftswahlen nicht verschlechtern wollten. Das Wissen um die Regelmäßigkeit und Konsequenz, mit der die Wähler einer erfolglos agierenden Regierung das Vertrauen entzogen, wurde mithin zur zentralen Determinante des parlamentarischen Verhaltens und Taktierens der Oppositionsparteien. All dies wird freilich nur im Kontext der anhaltenden Wirtschaftskrise und deren negativen sozialen Folgen verständlich: Die Enttäuschung über das Versagen der Regierung bei der Bewältigung der ökonomischen Probleme und der Verbesserung der Lebensbedingungen verhindert eine Bestätigung der Partei des Präsidenten in der nächsten Wahl und beschert den Oppositionskräften beträchtliche Stimmengewinne. In gewisser Weise stellen die ungelösten Wirtschaftsprobleme selbst einen Stabilisierungsfaktor des *multipartidismo* dar, weil eine erfolgreiche Wirtschafts- und Sozialpolitik die Voraussetzung für ein verändertes Wählerverhalten und mithin



für eine Ausdünnung der Parteienlandschaft schaffen würde. Allerdings ist hier ein verhängnisvoller Mechanismus am Werk, dessen Charakteristika dem Bild eines Teufelskreises nahekommen: Die Unzufriedenheit der Wähler über die schlechte Wirtschaftslage schlägt sich in einem fragmentierten Wahlergebnis nieder, während die dadurch bedingte Kräftezersplitterung im Parlament eine konsequente Regierungspolitik zur Bekämpfung der ökonomischen Probleme verhindert. Anders ausgedrückt: Es sind die nämlichen parlamentarischen Verhaltensweisen, Manöver und Taktiken, die sich günstig auf die Chancen der Oppositionsparteien in den nächsten Wahlen auswirken und der Exekutive die Wahrnehmung ihrer zentralen Funktion so erschweren.

### ■ Politische Kultur und politischer Stil

In Ecuador lassen sich lediglich Ansätze einer demokratischen politischen Kultur ausmachen. Weder hatte die Bevölkerung in den zurückliegenden Dekaden die Möglichkeit, längere Erfahrungen mit demokratischen Regierungssystemen zu sammeln, noch waren die Charakteristika der jüngsten demokratischen Entwicklungsphase geeignet, in großen Teilen der Gesellschaft eine positive Grundeinstellung zu demokratischen Institutionen und Verfahren entstehen zu lassen. Der ungewöhnlich lange Bestand des Ende der siebziger Jahre reetablierten demokratischen Systems wird in der Öffentlichkeit kaum gewürdigt, weil diese Zeit von tiefgreifenden Wirtschaftsproblemen, einer drastischen Verschlechterung der allgemeinen Lebensbedingungen und einer Abfolge glücklos agierender Regierungen geprägt war. Die Enttäuschung über diese Zustände hat nicht nur zu einem beträchtlichen Prestigeverlust der Parteien und Politiker, sondern auch zu einer sinkenden Wertschätzung des demokratischen Regierungssystems an sich geführt<sup>8)</sup>. Die *pugna de poderes* und der häufig mit spektakulären Exzessen verbundene Dauerstreit im Parlament gelten in der Öffentlichkeit als Beleg für die Verantwortungslosigkeit der politischen Klasse, die allem Anschein nach ihre eigenen Interessen höher einstuft als jene der Nation<sup>9)</sup>.

Die Grundzüge der politischen Kultur entsprechen dem lateinamerikanischen Regelfall, für den

8) Siehe Pachano, Simón: *Democracia sind sociedad*, Quito 1996, S. 48.

9) „More often than not, party politics appears to the public as a series of power grabs, scandals, personal vendettas, and insult matches. Through their rhetoric and behavior, political elites hold a large measure of responsibility for demeaning democratic institutions and delegitimizing them in the public mind.“  
Conaghan, Catherine: „Politicians Against Parties. Discord and Disconnection in Ecuador’s Party System“, in: Mainwaring, Scott/Scully, Timothy (Eds.), a.a.O., S. 456.

eine beträchtliche Kluft zwischen politischer Norm und politischer Wirklichkeit konstitutiv ist<sup>10)</sup>. Politische Macht und Einfluß machen sich stärker über informelle denn institutionelle Kanäle bemerkbar. Die Eigenarten der politischen Kultur manifestieren sich in einem Staat(sapparat), der seine gesetzlich definierte Autorität innerhalb der Gesellschaft nur unvollkommen durchzusetzen vermag. Persönliche Beziehungen und einflußreiche Stellungen ermöglichen die Umgehung von gesetzlichen Normen und die Nutzung von Privilegien. Die geringste praktische Bedeutung haben die gesetzlichen Vorschriften für die an der Spitze und für die an der (breiten) Basis der Gesellschaftspyramide befindlichen Personen und Gruppen, wobei der Alltag großer Teile der Marginalbevölkerung von informellen Regeln geprägt wird.

Die Spezifika der politischen Kultur tragen zur Aufrechterhaltung eines soziopolitischen Kontextes bei, der politischen Parteien keine günstigen Entwicklungsbedingungen bietet. Der Erfolg einer Partei hängt weniger von deren Ideologie oder Regierungsprogramm ab als von der Aufmerksamkeit und Sympathie, die ihre Spitzenvertreter in der Öffentlichkeit zu wecken vermögen. Für die enorme Bedeutung des *personalismo* in der ecuatorianischen Politik spricht auch die Tatsache, daß bei keiner anderen Abstimmung regelmäßig eine höhere Wahlbeteiligung registriert wird als bei der auf zwei Kontrahenten reduzierten Stichwahl zum Präsidentenamt.

Ohne eine verlässliche Gruppe von Stammwählern und angesichts einer durch die hartnäckige Wirtschaftskrise maßgeblich geförderten Instabilität des Wählerverhaltens, die die Kräfteverhältnisse zwischen den Parteien von Wahl zu Wahl neu definierte, setzten die Parteien auf die sich alsbald bewährende Strategie, die eine strikte Oppositionshaltung mit einem guten Wahlergebnis zu honorieren versprach. Dabei begnügten sich Teile der Opposition nicht damit, die Versäumnisse und Schwächen der Exekutive den eigenen politischen Ambitionen dienstbar zu machen, vielmehr schöpften sie alle Möglichkeiten aus und ersannen immer neue Störmanöver, um das Ausmaß des Scheiterns der Regierung zu steigern. Durch solche Intentionen und Ziele erhielt

10) Eine konzise Charakterisierung der politischen Kultur Ecuadors bietet Hurtado, Osvaldo: „Cultura Política“, in: ILDIS (Ed.): *Léxico político ecuatoriano*. Quito 1994, S. 107-111.

die *pugna de poderes* eine überwiegend destruktive Stoßrichtung, die auf das Fehlen eines demokratischen Fundamentalkonsenses unter den Parteien hinweist. Abweichend von der jüngeren politischen Entwicklung in anderen Staaten der Region, wo die traumatischen Erfahrungen mit repressiven autoritären Regimen die Verständigung der großen Mehrheit der politisch relevanten Akteure auf unverfügbare demokratische Grundprinzipien gefördert hat, deutet in Ecuador kaum etwas auf die Existenz eines derartigen Basiskonsenses und mithin die parteiübergreifende Anerkennung demokratischer Minimalstandards hin; dort scheint das Trennende zu dominieren, das dem Gemeinwohl jenseits pathetischer Deklamationen wenig reale Bedeutung einräumt und aus kurzfristigem politischem Kalkül Kompromisse verweigert und auf konsequente Konfrontation setzt.

Dies manifestiert sich besonders deutlich in dem Faktum, daß der Konflikt zwischen Exekutive und Legislative auf seiten der parlamentarischen Opposition häufig auch solche Parteien einschließt, die sich durch eine mehr oder weniger starke ideologisch-programmatische Affinität zu der Partei des Präsidenten auszeichnen. Zwischen solchen Parteien kam es allenfalls zu einer sporadischen Kooperation, und dies zumeist auch nur in der frühen Phase der Legislaturperiode, höchst selten jedoch nach den Zwischenwahlen, deren Ergebnisse einen untrüglichen Indikator für den Symathieverlust der Regierung darstellen. Generell richten auch diese Oppositionsparteien in solchen Fällen ihr Verhalten primär nach wahltaktischen Erwägungen aus, während sachpolitischen Aspekten nur eine geringe Rolle zukommt. In gewisser Weise erhält die allein am Ergebnis der nächsten Wahlen orientierte Oppositionstaktik in derartigen Konstellationen ihren konsequentesten Ausdruck: Nicht trotz, sondern gerade wegen der ideologisch-programmatischen Nähe zum Kontrahenten in der Exekutive muß die Distanzierung von diesem besonders unmißverständlich und medienträchtig in Szene gesetzt werden. Die Wahlergebnisse haben ein solches Verhalten ein ums andere Mal honoriert. Beispiele für ein dominant konfrontatives Verhältnis zwischen ideologisch verwandten Regierungs- und Oppositionsparteien bilden die Beziehung der ID zur Regierung Hurtado (1981-84), das

Verhältnis der Democracia Popular zur Regierung Borja (in den Jahren 1989-1992) sowie die Frontstellung zwischen der Administration von Präsident Durán Ballén und dem PSC (1992-1996). Während die Regierungspartei auch von ideologisch verwandten Gruppierungen somit allenfalls eine sporadische Unterstützung erwarten konnte, kam es auf seiten der Opposition häufig zur Formierung taktischer Bündnisse ideologisch höchst konträr ausgerichteter Parteien, die allein das gemeinsame Interesse an einer Schwächung der Exekutive zusammenführte. Dies gilt insbesondere für das Interpellationsverfahren gegen Kabinettsmitglieder, das häufig angewandt und in den meisten Fällen für vordergründige politische Zwecke mißbraucht wurde. Die Bildung 'destruktiver' Allianzen gegen die Exekutive ist in bezug auf Wählerreaktionen mit wesentlich geringeren Risiken verbunden als die Formierung 'konstruktiver' Bündnisse mit der Regierungspartei und verspricht in der Regel vielmehr reichen Lohn an den Wählern, weil bei der Stimmabgabe für die Masse der Wähler die Beurteilung der Regierungsleistung im Vordergrund steht.

Die geringe Kooperationsneigung ideologisch verwandter Parteien macht sich folgerichtig auch außerhalb des Parlaments bemerkbar. Obwohl die ID 1996 erstmals keinen eigenen Präsidentschaftskandidaten aufbot, blieben die Bemühungen des christdemokratischen Spitzenkandidaten Rodrigo Paz um eine Unterstützung seiner Kandidatur durch die Sozialdemokraten ohne Erfolg. Diese Weigerung läßt sich partiell durch die anhaltenden Ressentiments in der Führung der ID wegen der wenig kooperativen Haltung der DP zur Regierung Borja erklären; ausschlaggebend dürfte indes die Überlegung gewesen sein, daß ein Sieg von Paz die Chancen der ID in den nächsten Präsidentschaftswahlen von vornherein verschlechtern mußte, weil in keiner Wahl seit 1979 Bewerber ideologisch sich nahestehender Parteien aufeinandergefolgt sind. Daß Paz den Einzug in die Stichwahl verfehlte, hatte allerdings weniger mit der fehlenden Unterstützung durch die ID als mit dem Auftauchen einer neuen Mitte-Links-Partei (Nuevo País) zu tun, die der DP potentielle Stimmen wegnahm und damit maßgeblich dazu beitrug, daß der Populist Bucaram die zweithöchste Stimmenzahl erreichte.

Die Beschreibung der Charakteristika der politischen Kultur bliebe unvollständig ohne eine Einbeziehung des Phänomens des Regionalismus. Dieser hat in den beiden Hauptregionen jenseits gemeinsamer Merkmale unterschiedliche politische Subkulturen entstehen lassen, die sich darin manifestieren, daß sich der Rückhalt und die Wahlchancen der wichtigsten politischen Strömungen und Parteien aufgrund der markant divergierenden politischen Präferenzen und Dispositionen der Wählerschaft in Costa und Sierra höchst ungleich darstellen.<sup>11)</sup> Nicht nur, daß der Regionalismus auf diese Weise der Entstehung und Konservierung einer großen Zahl kleiner Parteien förderlich ist, überdies vermag er zu erklären, warum es während der letzten Dekaden keiner politischen Partei – und sei es auch nur zeitweise – gelungen ist, eine hegemoniale Position innerhalb des Parteiensystems zu etablieren: Keine der relativ erfolgreichen Parteien kann sich auf Stimmengewinne stützen, die sich annähernd gleichgewichtig auf Costa und Sierra verteilen würden. Ohne signifikante Ausnahme finden alle diese Gruppierungen ihren wesentlichen Rückhalt nur in einer der beiden Regionen, während sie im jeweils anderen Landesteil deutlich weniger Sympathien genießen. Dabei fanden populistische Parteien in den Küstenprovinzen stets den stärksten Zuspruch, während die 'modernen' Parteien ID und DP die meisten Stimmen in der Hochlandregion verbuchen können.

Die außergewöhnliche politische Bedeutung des ecuatorianischen Regionalismus beruht auf dessen ausgeprägtem Dualismus in Form der traditionellen Rivalität und Interessengegensätze zwischen den beiden geographisch-klimatisch und partiell auch ethnisch so verschiedenen Hauptsiedlungsgebieten Costa und Sierra im allgemeinen und den zwei bevölkerungsreichsten und wirtschaftlich dominierenden Provinzen Guayas und Pichincha im besonderen. Der Logik konzentrischer Kreise entsprechend, findet das Phänomen seinen extremsten Ausdruck im Verhältnis zwischen den beiden größten Städten des Landes, dessen konfliktträchtiger Charakter sich aus einer Reihe von Faktoren speist: Es sind die beiden mit Abstand größten Städte des Landes, deren eine (Quito) ihre Bedeutung politisch – als Hauptstadt und mithin Regierungssitz – definiert,

11) Siehe Saint-Geours, Yves: „L'Équateur de León Febres Cordero á Rodrigo Borja (1984-1988)“, in: *Problèmes d'Amérique latine*, N. 89 (1988), S. 24.

während die andere (Guayaquil) als wichtigste Wirtschaftsmetropole figuriert, die u.a. den Großteil des Außenhandels abwickelt. Obwohl einige der historischen Determinanten des Regionalismus inzwischen weggefallen sind oder stark an Gewicht verloren haben, lebt das Phänomen auf der Basis einer kräftigen, von politisch-psychologischen Faktoren genährten Eigendynamik quasi unvermindert fort. Daher kommt regionalistischen Motiven unter den wahlentscheidenden Faktoren eine herausragende und in der Stichwahl die letztlich ausschlaggebende Rolle zu. Hervorhebung verdient die Tatsache, daß regionalistische Argumente im politischen Diskurs von Costa-lastigen Parteien eine weitaus größere Rolle spielen als dies bei Formationen mit überwiegendem Sierra-Rückhalt der Fall ist. Das rührt daher, daß die gegebene Konstellation zwischen dem politischen Machtzentrum im Hochland und dem wichtigsten Wirtschaftsstandort Guayaquil nur den Politikern der Costa die (im Wahlkampf weidlich ausgenutzte) Möglichkeit gibt, eine systematische Vernachlässigung der regionalen Interessen durch die Zentralregierung in Quito zu beklagen. Die beachtliche Resonanz solcher Vorwürfe in der Costa-Bevölkerung beruht weniger auf dem Wahrheitsgehalt solcher Vorwürfe als deren dauernder Wiederholung.

Die Wahlbevölkerung der Sierra und insbesondere der wichtigsten Provinz Pichincha mit der Hauptstadt Quito zeichnet sich durch eine höhere Konstanz im Abstimmungsverhalten und in der ideologischen Grundorientierung aus, während die Mehrheit der Costa-Wähler regionalistischen Erwägungen im Zweifelsfall stets den Vorzug vor ideologischen Kriterien gibt. So stimmte der größte Teil jener Costa-Wähler, die 1984 im ersten Wahlgang für linke und populistische Kandidaten votiert hatten, in der Stichwahl für den erzkonservativen Febres Cordero von der PSC, was diesem den Wahlsieg über den hochfavorisierten Sozialdemokraten Borja einbrachte. Seinen krassesten Ausdruck fand der Sierra-Costa-Gegensatz im Ergebnis der Präsidentschaftswahlen von 1988. Das Resultat der ersten Abstimmungsrunde bestimmte den Sozialdemokraten Borja und den Populisten Bucaram zu Finalisten, wobei die Stimmen für ersteren zu zwei Dritteln von Sierra-Wählern stammten, während acht von je zehn Bucaram-

Wählern solche der Küstenregion waren. In der Stichwahl – die Borja mit 52,8 Prozent der Stimmen gewann – siegte der Sozialdemokrat in allen Hochland- und Orientprovinzen, wobei er in Pichincha mit 78 Prozent das höchste Ergebnis erzielte. Bucaram triumphierte in allen Costa-Provinzen und verzeichnete in Guayas mit 67,3 Prozent sein bestes Resultat.

#### ■ Fazit

Auch wenn den Erklärungsmodellen jener Wissenschaftler, die aus der iberisch-katholischen korporatistisch-autoritären Tradition eine ungünstige Disposition der lateinamerikanischen Länder für demokratische Regierungssysteme westlichen Typs ableiten, eine gewisse Plausibilität kaum abgesprochen werden kann, ist wohl kaum zu bezweifeln, daß sich die Anerkennung und Wertschätzung von demokratischen Werten und Verfahren in der Bevölkerung in dem Maße steigern läßt, wie demokratische Mandatsträger ihre wirtschaftspolitische Leistungsfähigkeit zu demonstrieren vermögen. Die Voraussetzungen dafür sind in Ecuador wegen der seit 1982 anhaltenden Wirtschaftskrise jedoch denkbar schlecht. Deren Bekämpfung wurde allerdings durch die oben aufgezeigten Funktionsdefizite des politischen Systems nachhaltig behindert. Diese haben auch einer möglichen Ausdünnung und Institutionalisierung des Parteiensystems entgegengewirkt. Die Chance, eine der besonders nachteiligen Bestimmungen des Wahlgesetzes – die parallel zur ersten Runde der Präsidentschaftswahl durchgeführte Wahl der Kongreßabgeordneten – zu reformieren, wurde im Plebiszit vom Mai 1997 erneut vertan<sup>12)</sup>. Auf absehbare Zeit scheint das Land in einem krisenträchtigen Kreislauf zirkulärer Verursachung gefangen: Die gravierenden ökonomischen Probleme lassen eine Konsolidierung der demokratischen Ordnung und mithin die Herausbildung einer demokratischen politischen Kultur nicht zu, während die Funktionsmängel des politischen Institutionengefüges in Verbindung mit den Charakteristika der gegebenen politischen Kultur kaum realisierbare Handlungsalternativen jenseits eines permanenten (wirtschafts-)politischen Krisenmanagements zu eröffnen vermögen.

12) Siehe *El Comercio* (Quito) v. 5. 6. 1997.

Politische Tendenz	Parteien	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996
Rechte:	PSC	3	9	14	8	16	21	24	27
	PLR	4	4	2	1	3	2	1	0
	PCE	10	2	1	1	3	6	5	2
	PUR	-	-	-	-	-	12	3	-
Populistisch:	PRE	-	3	5	8	13	13	11	19
	CFP	29*	7	8	6	3	1	2	1
	FRA	-	6	3	2	2	1	2	3
	APRE	0	0	0	0	0	0	2	2
Mitte Links:	ID	15	24	16	30	14	7	8	4
	DP	-	4	5	7	7	6	6	12
	Nuevo	-	-	-	-	-	-	-	8
	Pais								
Links:	FADI	1	2	4	2	2	0	0	0
	MPD	1	3	4	2	1	4	8	2
	PSE	0	1	6	4	8	3	2	0

**■ Sitzverteilung im Kongreß nach Parteien und politischen Tendenzen 1979-1996 (inkl. Zwischenwahlen)**