

Manfred Rabeneick

Die Wahlen in Ecuador im Jahre 1998 - Politischer Wechsel für einen neuen Beginn

Ecuador hat durch eine neue Verfassung und durch eine neugewählte Regierung seit August die Chance, die Regierungsfähigkeit wiederzugewinnen und damit die Armut und Not der Bevölkerung zu bekämpfen. Erste wirtschaftspolitische Maßnahmen haben zwar Straßenproteste ausgelöst, doch haben die durch den neuen Präsidenten forciert angegangenen Friedensverhandlungen mit Peru einen weitgehenden Konsens im Land geschaffen. Es besteht die Hoffnung, daß die Regierung von Präsident Jamil Mahuad eine wirtschaftspolitische und moralische Wende für Ecuador verwirklichen wird.

Ecuador ist ein geschundenes Land, das in den vergangenen Jahren wenig Glück mit seinen Regierungen hatte. Ein weitgehend unkontrolliertes System der Korruption zwischen Regierung, Parlament und Justiz ließ Ecuador auf einen der obersten Plätze in der Korruptionsskala von Transparency International rutschen. Die Anklage von politisch Verantwortlichen durch den Kongreß führte zu einer wiederholten Lähmung der Regierungsfunktion. Im Herbst 1995 floh der Vizepräsident des Landes, Alberto Dahík, nach einem Anklageverfahren vor dem Kongreß nach Costa Rica. Im Februar 1997 entzog sich der seit August 1996 amtierende Staatspräsident Abdalá Bucarám nach einem Amtsenthebungsverfahren des Kongresses durch die Flucht nach Panama der Festnahme. Unter dem vom Kongreß im Februar 1997 eingesetzten Übergangspräsidenten Fabián Alarcón mußte sich der Innenminister César Verduga im Februar 1998 kurz vor der Verhaftung nach Miami absetzen. Der Staatspräsident konnte nur kraft seines Amtes laufende Verfahren gegen sich hinauszögern. Der Kongreß selbst hat sich im Frühjahr 1997 von 17 seiner 82 Abgeordneten wegen Korruption getrennt.

In all diesen Jahren hatten zusätzlich die ungünstigen institutionellen Rahmenbedingungen der Verfassung Ecuadors zu einer Lähmung der politischen Entscheidungsprozesse geführt.¹⁾ Die fehlende Regierungsfähigkeit des Landes aufgrund eines zersplitterten Parteiensystems und einer institutionellen Dominanz des Kongresses ohne feste Mehrheitsbildung machte die politische Instabilität zum Dauerzustand. Der wirtschaftliche Niedergang verschlimmerte sich kontinuierlich von Krise zu Krise. Im Sommer 1998 betrug das Wirtschaftswachstum des Landes gerade 1,7 Prozent bei einem Bevölkerungswachstum von 2,5 Prozent. Die Inflation von knapp 50 Prozent im Jahre 1998 ist eine der höchsten in Lateinamerika. Das Haushaltsdefizit des Staates stieg unter den kurzzeitigen Regierungen der vergangenen Jahre auf ca. sieben Prozent und soll bis Ende 1998 auf immer noch fünf Prozent gesenkt werden. Von Armut sind nach offiziellen Angaben ca. 60 Prozent der Bevölkerung betroffen. Zu der jahrelangen Unfähigkeit der Regierungen zu wirtschaftspolitischen Reformen kamen Naturkatastrophen wie *El Niño* im Winter 1997/98, der Schäden in Höhe von, wie man schätzt, drei Milliarden Dollar verursacht hat.

Die Asamblea Nacional

Nach dem Sturz des Präsidenten Bucarám am 5. Februar 1997 war in einer allgemeinen Aufbruchsstimmung zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen, Parteiführern, Unternehmern, Gewerkschaften und den Medien ein Konsens entstanden, die Ursachen der Krisen und der Armut zu bekämpfen. Die Einigung auf die verfassungswidrige Ernennung des Parlamentspräsidenten Fabián Alarcón, des Führers einer Splitterpartei und bisherigen Verbündeten Bucaráms, zum interimistischen Staatspräsidenten wurde verbunden mit dem Votum für eine Verfassungsreform durch eine zu wählende Verfassunggebende Versammlung (Asamblea Nacional) und durch vorzuziehende Neuwahlen des Staatspräsidenten und der Parlamente.

Der Interimspräsident war bemüht, die Idee einer Asamblea Nacional scheitern zu lassen. In seiner Volksbefragung (Consulta Popular) vom 25. Mai 1997 befürworteten die Wähler in der dritten Frage die Einberufung einer Asamblea, "mit der ausschließlichen Aufgabe, die Verfassung [...] zu reformieren."²⁾ Alarcón verzögerte die Wahl zur Verfassungsreformierenden Versammlung mit der Absicht, sie scheitern zu lassen, bis in den Herbst 1997. Die Wahl der 70 Mitglieder der Asamblea wurde auf den 30. November 1997 festgelegt.³⁾ Die Sitzungsdauer der Asamblea wurde in der Verfassungsreform sehr ungünstig auf den Zeitraum vom 20. Dezember 1997 bis zum 30. April 1998 festgelegt. Da die Kongreßwahlen am 31. Mai 1998 stattfinden sollten, mußten die Verhandlungen der Asamblea unweigerlich in die Auseinandersetzungen des Wahlkampfes gezogen werden.

Die Wahl der Mitglieder der Asamblea erfolgte auf der Ebene der 21 Provinzen. Es wurde mit offenen Listen gearbeitet, d. h. jeder Wähler hatte in seiner Provinz so viele Stimmen auf einzelne Kandidaten zu vergeben, wie die Provinz Abgeordnete zu entsenden hatte. Die Mandate wurden auf der Grundlage der meisten individuell erreichten Stimmzahlen vergeben. Ein Proportionalausgleich der Parteilisten erfolgte nicht. Es handelte sich um eine Persönlichkeitswahl, die durch die Listenvorgabe nur eine Parteizuordnung der Kandidaten zuließ.⁴⁾

In der Auswirkung des Wahlsystems war das Wahlergebnis sehr zersplittert. Die stärksten Parteien waren der PSC und die DP, die in der Regel gemeinsam über die Mehrheit verfügten. Es war jedoch grundsätzlich ein breiter Konsens für die Verfassungsänderungen zu erzielen, die für die künftige, neue Regierung die institutionellen Rahmenbedingungen deutlich verbessern sollten. Der frühere Staatspräsident Osvaldo Hurtado, der sich seit Jahren für Verfassungsreformen zur Verbesserung der Regierungsfähigkeit Ecuadors eingesetzt hatte, war zum Präsidenten der Asamblea gewählt worden. Die von der Asamblea Nacional beschlossene neue Verfassung Ecuadors trat am 10. August 1998, also mit dem Regierungswechsel, in Kraft.⁵⁾

Neuwahlen 1998

In der Folge des Sturzes von Bucarám und der Einsetzung des Interimspräsidenten Alarcón hatte der Kongreß im Juni 1997 die Verfassung dahingehend geändert, daß Neuwahlen im Mai 1998 stattfinden sollten. Die Asamblea Nacional legte die erste Wahlrunde für Präsidenten und die Wahl der Parlamente auf den 31. Mai 1998 fest. Die Stichwahl für den Staatspräsidenten wurde auf den 12. Juli gelegt.

Die Präsidentschaftswahl

Der Präsident und Vizepräsident Ecuadors werden als Paar gewählt. Sie sind vier Jahre im Amt und können (erstmalig bei dieser Wahl) nach einer Pause von einer Amtszeit wiedergewählt werden. So hat bei dieser Präsidentschaftswahl der frühere Staatspräsident Rodrigo Borja wieder zur Wahl antreten können. Die Amtszeit des neuen Präsidenten wird nicht nur vier Jahre umfassen, vielmehr hat die neue Verfassung den Amtsbeginn der Präsidenten auf den 15. Januar nach den Wahlen festgelegt, so daß durch die Übergangsbestimmung der neuen Verfassung der Staatspräsident bis zum 15. Januar 2003 amtiert wird. Diese Änderung wurde insbesondere mit Blick auf die Haushaltsjahre getroffen, da die Präsidenten bisher bei ihrem Amtsantritt am 10. August weitgehend leere Staatskassen vorfanden.

Das Wahlsystem für den Präsidenten

Es gilt bis zu dieser Wahl die Verfassungsvorschrift, daß der Präsident mit absoluter Mehrheit direkt zu wählen ist. Erreicht keiner der Kandidaten die absolute Mehrheit, ist sechs Wochen später eine Stichwahl zwischen den beiden erstplazierten Kandidaten durchzuführen. Bisher mußten in Ecuador bei allen Wahlen seit 1979 auch Stichwahlen durchgeführt werden.

Präsidentschaftskandidaten

Für die Wahl des Präsidenten wurden von sechs Parteien Kandidaten mit den jeweiligen Vizepräsidentschaftskandidaten aufgestellt:

| | |
|-------|--|
| DP | Jamil Mahuad Witt und Gustavo Noboa Bejarano |
| PRE | Alvaro Noboa Pontón und Alfredo Castillo Bujase |
| AN | Rosalía Arteaga Serrano und Guido H. Carranza Acosta |
| ID | Rodrigo Borja Cevallos und Carlos G. Baquerizo Astudillo |
| MPD | María Eugenia Lima und Ricardo M. Ramírez Aguirre |
| MICNP | Freddy Ehlers Zurita und Jorge E. Gallardo Zavala |

Jamil Mahuad war als Kandidat der christlich-demokratischen DP der zu Beginn des Wahlkampfes bekannteste Politiker. Schon in der Regierung des Staatspräsidenten Osvaldo Hurtado konnte er als Arbeitsminister politische Erfahrungen sammeln. Ende der achtziger Jahre war er Abgeordneter seiner Partei im Kongreß und Parteivorsitzender. Während eines Studiums an der Harvard University spezialisierte er sich für die Themen der öffentlichen Verwaltung. 1988 kandidierte er bereits einmal für die Präsidentschaft, war jedoch nicht in die Stichwahl gekommen. 1992 und 1996 wurde er zum Bürgermeister von Quito gewählt. In dem Aufstand der Zivilgesellschaft gegen den Staatspräsidenten Abdalá Bucarám Ende 1996 bis Februar 1997 hatte er sich öffentlich für die Ablösung des Staatspräsidenten engagiert.

Der nach seiner Absetzung nach Panama geflohene Führer des populistischen PRE, Abdalá Bucarám, konnte gemäß der neuen Verfassung nicht wieder kandidieren. Dafür ließ er Alvaro Noboa, den reichsten Mann Ecuadors, zum Kandidaten der PRE nominieren.

Die Vizepräsidentin des damaligen Präsidenten Abdalá Bucarám, Rosalía Arteaga, hätte nach der wegen geistiger Ungeeignetheit erfolgten Amtsenthebung des Staatspräsidenten im Februar 1997 nach der Verfassung in das Amt des Staatspräsidenten nachfolgen sollen. Für wenige Stunden war sie auch amtierende Staatspräsidentin. Der Kongreß beschloß jedoch verfassungswidrig, den Kongreßpräsidenten zum Staatspräsidenten auf eingeschränkte Zeit zu bestellen, während die Vizepräsidentin bis zum Ende der Amtszeit im Sommer 2000 hätte ihr Amt behalten müssen. Doch die Asamblea Nacional hat die Amtszeit der Vizepräsidentin bis zum Ende der interimistischen Präsidentschaft am 10. August 1998 beschränkt. Gegen diese Verfassungsmanipulationen demonstrierte Arteaga durch ihre Präsidentschaftskandidatur und ihren dadurch notwendigen vorzeitigen Rücktritt. Ihr Partido Alianza Nacional konnte bei den Wahlen zum Kongreß keinen Sitz erringen.

Der Führer der ID und frühere Staatspräsident Rodrigo Borja kandidierte nochmals für die Präsidentschaft, um als Zugpferd seiner Partei das Votum für die Kongreßkandidaten der ID zu erhöhen. Die Rechnung ging schließlich auch auf, da auf die Wahl der ID für den Kongreß fast genauso viele Stimmen wie für Borja abgegeben wurden und die ID damit zur viertstärksten Partei werden konnte.

Die Kandidatin des weit links stehenden Spektrums, María Eugenia Lima, konnte nur als die Fahnenträgerin des MPD verstanden werden.

Schließlich war die Kandidatur des erfolgreichen Fernsehjournalisten Freddy Ehlers der zweite Anlauf einer Bewegung unabhängiger zivilgesellschaftlicher Gruppen und der Repräsentation der *Indígenas*. Bei der vorherigen Präsidentschaftswahl vom Frühjahr 1996 war seine Kandidatur sehr kurzfristig aufgebaut worden und überraschend so erfolgreich, daß die Kandidaturen gegen den damaligen Kandidaten des PSC, Jaime Nebot, aufgespalten wurden. Ehlers kam zwar 1996 auf den dritten Platz, doch gelangte dadurch gleichzeitig der Kandidat des PRE, Abdalá Bucarám, in die für ihn dann erfolgreiche Stichwahl. Die erneute Kandidatur von Ehlers erwies sich jedoch als nicht mehr profilierungsfähig.

Einer fehlte jedoch im Wahlkampf und war gar nicht erst angetreten. Die größte und mächtigste Partei Ecuadors, der Partido Social Cristiano, wird weiterhin dominiert von dem früheren Staatspräsidenten und jetzigen Bürgermeister von Guayaquil, León Febres Cordero. Sein autoritäres Image, besonders im Hochland Ecuadors, strahlte negativ auf den politischen Führer des PSC, Jaime Nebot, aus. Er war bereits zweimal der Präsidentschaftskandidat des PSC gewesen und jedesmal in der Stichwahl geschlagen worden, zuletzt 1996 von Abdalá Bucarám. Mit der Imagebelastung des geborenen Verlierers verzichtete er im Februar 1998 auf seine Kandidatur. Da der PSC keinen anderen mehrheitsfähigen Politiker aufgebaut hatte, mußte er auf die Beteiligung an der Präsidentschaftswahl verzichten. Dies mußte Auswirkungen auf das Ergebnis des PSC bei der Kongreßwahl haben.

Im Wahlkampf, der von allen Kandidaten mit stark populistischen Versprechungen und so gut wie keiner systematischen Programmatik durchgeführt wurde, stand die Auseinandersetzung der Persönlichkeiten der Kandidaten im Vordergrund. Die Darstellung der Kandidaten in den Medien war vorrangig, Wahlveranstaltungen im klassischen Sinn wurden noch am ehesten von Alvaro Noboa durchgeführt. Die Wahlslogans waren austauschbar. Wahlgeschenke, einschließlich Bargeld, waren ein besonders im Wahlkampf von Alvaro Noboa wirksames Instrument. Die Wahlversprechungen der Parteien und Kandidaten betrafen die Zahl der jährlich zu bauenden Wohnungen, der zu schaffenden Arbeitsplätze, den Wiederaufbau der durch *El Niño* zerstörten Küstenregion, Schulspeisungen und medizinische Versorgung. Die Identifikation der Wähler mit den Kandidaten und erst recht mit den Parteien war relativ schwach ausgeprägt. Die sehr hohe Ausgangssituation von Jamil Mahuad zu Beginn des Wahlkampfes in Umfragen, die zu der Annahme führten, er würde im ersten Wahlgang 50 Prozent erreichen, zerfiel im Laufe des Wahlkampfes zur ersten Wahlrunde.

Das Wahlergebnis der ersten Runde der Präsidentschaftswahl

Die Wahl wurde am 31. Mai 1998 zusammen mit den anderen Wahlen durchgeführt. Den Wählern wurden mehrere, zum Teil sehr große Stimmzettel zur Abstimmung vorgelegt. Der Stimmzettel für die Präsidenten und Vizepräsidenten waren mit Fotos der Kandidaten versehen. Die Kandidaten erhielten folgende Stimmenzahl:⁶⁾

| Kandidaten | Stimmenzahl | Prozent |
|------------------|-------------|---------|
| Jamil Mahuad | | |
| Gustavo Noboa | 1 342 114 | 34,9 |
| Alvaro Noboa | | |
| Alfredo Castillo | 1 022 667 | 26,6 |
| Rosalía Arteaga | | |
| Guido Carranza | 195 000 | 5,1 |
| Rodrigo Borja | | |
| Carlos Baquerizo | 619 581 | 16,1 |

| | | |
|--------------------|---------|------|
| María Eugenia Lima | | |
| Ricardo Ramírez | 97 522 | 2,5 |
| Freddy Ehlers | | |
| Jorge Gallardo | 566 917 | 14,7 |

Damit kamen der christlich-demokratische Kandidat Jamil Mahuad aus Quito und der populistische Kandidat Alvaro Noboa aus Guayaquil in die Stichwahl. Es standen sich wieder zwei Kandidaten von der *Sierra* und von der *Costa* gegenüber. Die Betrachtung der Ergebnisse der Wahl von Mahuad und von Noboa in der ersten Runde zeigte, daß Mahuad in allen 21 Provinzen des Landes seine Stimmen gewonnen hatte, in der Regel zwischen 30 und 40 Prozent. Nur in Cotopaxi (*Sierra*), Esmeraldas (*Costa*) und Sucumbíos (*Oriente*) hatte er etwas weniger Stimmen erhalten. Die relativ höchste Stimmzahl erreichte Mahuad in seiner Heimatprovinz Loja mit knapp 50 Prozent. Bedeutsam ist jedoch, daß erstmals ein Kandidat der DP in den Provinzen der Küstenregion, also auch im bevölkerungsreichen Guayas, auf bis zu 38 Prozent kam. Bei der Wahl Noboas zeigte sich in der ersten Wahlrunde noch weitgehend das traditionelle Wahlverhalten zugunsten eines PRE-Kandidaten in der Küstenregion. Dort konnte er zwar bis zu 50 Prozent der Stimmen erringen, allerdings nicht in Guayas selbst, hier erhielt er 'nur' 43,3 Prozent. Dagegen schnitt Noboa relativ schwach in den Provinzen der *Sierra* ab, so mit acht Prozent in Azuay, Pichincha, Carchi.

Die zweite Runde der Präsidentschaftswahl

Die meisten der Präsidentschaftskandidaten der ersten Runde, die verloren hatten, sprachen sich unmittelbar nach der Wahl für die Unterstützung von Jamil Mahuad aus, einschließlich Jaime Nebot. Der Wahlkampf für die Entscheidung zwischen Mahuad und Noboa zog sich lange Zeit spannungslos hin. Mahuad wurde in allen Umfragen als der sichere Sieger mit knapp 70 Prozent der Wähler gesehen. Der Kandidat trat auch entsprechend in der Öffentlichkeit auf. Er verzichtete fast völlig auf öffentliche Versammlungen, führte einige Autocorsos durch, ließ seine Partei im ganzen Land Hausbesuche durchführen. Sein Auftreten fand in den Medien statt, in Treffen mit Entscheidungsträgern und deren Organisationen. Der Medienwahlkampf Mahuads war unter US-amerikanischer Anleitung sehr auf den strahlenden Sieger ausgerichtet und auf gar keinen Fall ein Themenwahlkampf, bei dem er und seine Partei die Agenda hätten bestimmen können. Mahuad bot in seinen Reden sozialpolitische Programme an, mit denen er besonders die Mittelschichten ansprechen konnte. Alvaro Noboa suchte andererseits den Kontakt zu der einfachen Wählerschaft in den Küstenregionen, aber auch in der *Sierra* und im *Oriente*. Große Wahlveranstaltungen mit populären Versprechungen und dem Verteilen von Geld und Wahlgeschenken gewannen ihm eine große Gefolgschaft. Eine gleichzeitige kostenintensive Medienwerbung mit halbstündigen Programmen im Fernsehen bildeten ein Gegengewicht zum Medienwahlkampf von Mahuad. Noboa stellte sich als einen karitativen Helfer mit einfachen Wahlkampfbotschaften für die ärmsten Bevölkerungsschichten dar. Beide Kandidaten mußten auch gegen die Attraktivität der Fußballweltmeisterschaft ankämpfen, die am Nachmittag des Wahltages der zweiten Runde ihr Endspiel hatte.

Zwei Wochen vor der Wahl kam dann in die themenarme Kampagne doch noch das fast wahlentscheidende *Issue* in die Debatte. Der Interimspräsident Fabián Alarcón verfügte die Erhöhung des staatlich festgesetzten Gaspreises in Flaschen. Gas ist der wichtigste Energieträger für alle, besonders die einfachen Haushalte. Der Gaspreis war seit der Regierung von Präsident Borja nicht mehr erhöht worden und lag mit ca. zwei DM je Flasche etwa zehnmal niedriger als in Kolumbien oder Peru. Diese Gaspreissubvention führte zu Schmuggel ins benachbarte Ausland und zu einer Verschuldung des Staates. Alarcón goß Benzin in die Wahlkampfauseinandersetzung, wissend, daß dieser politische Gaspreis jedem Kandidaten das Wahlergebnis verderben mußte. Die Zustimmung für Mahuad lag bis zu diesem Zeitpunkt zwei Wochen vor der Wahl immer noch bei knapp 70 Prozent. Mahuad reagierte in seiner ersten Reaktion auf die Gaspreiserhöhung verständnisvoll, womit er seinem Wahlkampfgegner den entscheidenden Wahlkampfstoff geliefert hatte. Nachdem er sein destruktives Ziel erreicht hatte, zog der

Staatspräsident seine Ver-ordnung wieder zurück, wissend, daß jeder Nachfolger den Gaspreis erhöhen muß. Das populistisch aufgepeitschte Thema führte sofort zu einem deutlichen Knick in den Umfragekurven von Mahuad und Noboa: Die bis dahin weiter ansteigende Kurve von Mahuad fiel bis zum Wahltag auf knapp über 50 Prozent, während die bis dahin abwärtsgerichtete Kurve bei Noboa auf knapp 50 Prozent anstieg. Eine weitere Woche des Wahlkampfes hätte das Blatt gewendet. Alarcón hatte aus Eigeninteresse dem Land einen schlechten Dienst erweisen wollen. Das schnelle Umschwenken eines großen Teils der Wählerschaft macht deutlich, wie gering die Bindung und Identifikation mit Parteien in Ecuador ist. Die instabile Einstellung zu den Führungspersönlichkeiten macht die Politik in Ecuador immer wieder äußerst fragil und käuflich.

Das Wahlergebnis der zweiten Runde

Das Ergebnis wurde knapp, der Vorsprung des Wahlgewinners Jamil Mahuad gegenüber Alvaro Noboa betrug am 12. Juli 1998 dann noch 2,5 Prozent.⁷⁾

| | | |
|-----------------------------------|-------------------|--------|
| Jamil Mahuad und Gustavo Noboa | 2 242 836 Stimmen | 51,2 % |
| Alvaro Noboa und Alfredo Castillo | 2 140 628 Stimmen | 48,8 % |

Mahuad gewann mit nur noch einer Stimmendifferenz von 102 208 Stimmen. Die Betrachtung der Wahlergebnisse in den Provinzen macht deutlich, daß Noboa mit deutlichem Vorsprung in den Küstenprovinzen gewonnen hatte (1 364 085 : 811 616), daß aber der Kandidat der DP erstmals sehr stark in diesen Provinzen Stimmen gewinnen konnte. Damit hat Mahuad letztlich seine Wahl doch noch gewonnen. Auf der anderen Seite konnte er in der Region *Sierra* mit deutlicher Mehrheit gewinnen (1 362 229 : 632 924).

Alvaro Noboa begann unmittelbar nach Schließung der Wahllokale eine wochenlange öffentliche Kampagne mit dem Vorwurf des Wahlbetrugs. Faktisch begann er damit bereits seinen Wahlkampf für das Jahr 2002.

Jamil Mahuad wurde am 10. August 1998 als Präsident von Ecuador vor dem neugewählten Kongreß in sein Amt eingeführt.

Die Wahl zum Kongreß von Ecuador

Vorzeitig, schon nach zwei Jahren, wurden wegen des Sturzes von Abdalá Bucarám ebenfalls am 31. Mai 1998 die Wahlen zum Kongreß abgehalten. Die lange Zeit verfassungsmäßig ausgeschlossene unmittelbare Wiederwahl der Abgeordneten war durch Verfassungsänderung wieder zulässig. Damit verbindet sich die die Erwartung, daß sich der Kongreß stärker professionalisieren wird. Neben den von den Parteien aufgestellten Kandidaten konnten sich auch unabhängige Kandidaten zur Bewerbung einschreiben, sofern sie von 1,5 Prozent der Wählerschaft einer Pro-vinz Unterschriften beibringen konnten. Die Zahl der kandidierenden Parteien hat sich von Wahl zu Wahl langsam verringert. Die Einführung einer Fünf-Prozent-Klausel im deutschen Sinn stieß jedoch immer wieder, auch wieder in der Asamblea Nacional, auf Widerstand. Von der Asamblea wurde bereits für diese Wahl festgelegt, daß in den Listen der Parteien mindestens 20 Prozent Frauen vertreten sein müssen. Ferner beseitigte sie die Regelung, daß die in den Provinzen gewählten Abgeordneten nur zwei Jahre im Kongreß sein dürfen. Diese langjährige Regelung führte zu einer Zunahme der Korruption bei Abgeordneten. Nunmehr werden alle Abgeordneten auf vier Jahre ge-wählt, womit die Effizienz der Parlamentsarbeit verbessert werden dürfte.

Das Wahlsystem zum Kongreß

Die Wahl der 121 Abgeordneten erfolgte auf der Grundlage von Übergangsbestimmungen, die von der Asamblea Nacional am 26. Februar 1998 beschlossen wurden.⁸⁾ Es waren wie bei den früheren Wahlen wiederum ‘nationale’ und ‘Provinzabgeordnete’ zu wählen. In jeder der 21 Provinzen erfolgte mindestens die Wahl von zwei Provinzabgeordneten sowie jeweils ein weiterer Abgeordneter je 200 000 Einwohner oder einem Rest von über 133 000 Einwohnern. Dies bedeutet, daß die Provinzen Mehrmannwahlkreise mit einer unterschiedlichen Anzahl zu wählender Abgeordneter darstellen. Auf der Grundlage der ein Jahrzehnt zurückliegenden Volkszählung und der sich daraus ableitenden Einwohnerzahlen ergab sich, daß 101 Provinzabgeordnete zu wählen waren.⁹⁾ Die Zahl der zu wählenden Provinzabgeordneten in den einzelnen Provinzen waren:

| Provinz | Provinzabgeordnete |
|---|--------------------|
| Guayas | 18 |
| Pichincha | 14 |
| Manabí | 8 |
| Azuay, El Oro und Los Rios | je 5 |
| Chimborazo, Esmeraldas, Loja und Tungurahua | je 4 |
| Bolívar, Cañar, Carchi, Cotopaxi, Imbabura, | |
| Morona Santiago, Napo und Sucumbíos | je 3 |
| Galápagos, Pastaza und Zamora Chinchipe | je 2 |

Die meisten der Provinzen sind also relativ kleine Mehrmannwahlkreise mit nur wenigen zu wählenden Abgeordneten. Dies bewirkt in der Regel eine landesweite Stärkung der größeren Parteien, da eine relativ hohe faktische Sperre entsteht. Kleinere Parteien können nur bei regionaler Schwerpunktbildung oder in den beiden größten Provinzen erfolgreich sein.

Neben den Provinzabgeordneten waren wiederum ‘nationale Abgeordnete’ zu wählen. Ihre Zahl wird bei dieser Wahl in Abhängigkeit von der Zahl der Provinzabgeordneten bestimmt: sie hat einem Fünftel der Zahl der Provinzabgeordneten zu entsprechen, im aktuellen Fall also 20.

In ihrer Summe stieg somit die Gesamtzahl der Abgeordneten gegenüber den früheren Wahlen von 82 auf 121 an. Es sollte damit eine gleichmäßigere Repräsentation der Provinzen erreicht werden.

Verkompliziert wurde das Wahlverfahren dadurch, daß für die nationalen und die Provinzabgeordneten unterschiedliche Wahlsysteme angewandt wurden:

Die Provinzabgeordneten wurden mit offenen Parteilisten gewählt, wobei jeder Wähler so viele Stimmen vergeben konnte, wie Provinzabgeordnete in der Provinz zu wählen waren. Seine Stimmen konnte er auf Kandidaten verschiedener Listen verteilen. Dieses in seiner praktischen Auswirkung nicht nur für Ecuadorianer komplizierte Wahlverfahren war das Resultat einer Volksbefragung (*Consulta Popular*), die von dem damaligen Interimspräsidenten Fabián Alarcón zur plebiszitären Absicherung seiner Amtseinsetzung am 25. Mai 1998 durchgeführt wurde. Die Frage nach dem Wahlsystem war dabei unklar formuliert worden¹⁰⁾ und wurde in der Volksbefragung im Rahmen von dreizehn weiteren Fragen im Sinne der zweiten Alternative bestätigt. Jedoch gab es zum Auszählmodus weder eine Klärung durch diese Entscheidung der Consulta Popular noch durch die Asamblea Nacional. Die Oberste Wahlbehörde TSE mußte letztlich in ihrem *Instructivo*¹¹⁾ für die Wahldurchführung die faktische Norm setzen, daß nicht “das Verhältniswahlsystem von d’Hondt auf die von den Listen erzielten Stimmen anzuwenden sei”. Dies hätte dem Panaschieren in den Kommunalwahlen von Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz entsprochen; ein schwieriges, einen hohen Bildungsstand erforderndes Wahlsystem. Vielmehr wurde festgelegt, daß “die Kandidaten der verschiedenen Listen, welche die meisten Stimmen haben, gewinnen.”

Durch diese Möglichkeit der Wahl von Kandidaten quer über alle Listen, nicht von geschlossenen Listen, wurden tatsächlich nicht die kleineren Parteien gestärkt. So erhielten z. B. in der großen Provinz Pichincha als einem 14-Mannwahlkreis nur die drei starken Parteien ID, DP und PSC Mandate, während die Parteienallianz Pachacutik/ Nuevo País mit elf Prozent kein Mandat erhielt. Die Wahl der 101 Provinzabgeordneten erfolgte somit nach einem personalisierten Mehrheitsprinzip in gewöhnlich kleinen Mehrmannwahlkreisen, das für ca. ein Fünftel der Wähler zu kompliziert war, so daß ihre Stimmen ungültig wurden. 21,1 Prozent der Wähler hatten landesweit bei der Wahl der Provinzabgeordneten ungültige Stimmzettel abgegeben. Der Stimmzettel in der Provinz Guayas enthielt 216 Namen von Kandidaten für Provinzabgeordnete, eine Quelle vieler Fehler der Wähler, aber auch vieler Möglichkeiten der manipulierten Auszählung der Stimmen.

Für die Wahl der 20 nationalen Abgeordneten wurde erstmals in Ecuador die Verhältniswahl mit dem System von d'Hondt angewandt.

Das Ergebnis der Kongreßwahlen am 31. Mai 1998

Es waren 7 072 496 Wahlberechtigte in den Wählerlisten eingetragen.

Bei der Wahl der nationalen Abgeordneten betrug die Wahlbeteiligung 64,2 Prozent. Besonders in einigen der Küstenprovinzen sank die Wahlbeteiligung auf unter 55 Prozent.

Im Gesamtergebnis waren 22,3 Prozent der Stimmen ungültig. In den Provinzen mit einem hohen Anteil von indigener Wählerschaft stieg der Anteil der ungültigen Stimmen auf bis zu 33 Prozent an. Auf die einzelnen Parteilisten entfielen bei dieser Wahl die folgenden Stimmenanteile:¹²⁾

| Partei | Stimmenanteil in Prozent | Sitze im Kongreß |
|---|-----------------------------|---------------------|
| Partido Conservador Ecuatoriano | 5,2 | 1 |
| Concentración de Fuerzas Populares | 1,1 | 0 |
| Democracia Popular / Unión Demócrata Cristiana | 19,0 | 4 |
| Partido Social Cristiano | 23,8 | 5 |
| Partido Roldosista Ecuatoriano | 17,8 | 4 |
| Alianza Nacional | 1,5 | 0 |
| Izquierda Democrática | 15,4 | 3 |
| Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana | 0,8 | 0 |
| Frente Radical Alfarista | 1,5 | 0 |
| Movimiento Popular Democrático | 4,3 | 1 |
| Unión Popular Latinoamericana | 0,4 | 0 |
| Movimiento Ciudadanos Nuevo País / Movimiento Unidad Plurinacional Pachacutik Nuevo País / Partido Socialista Frente Amplio | 9,2 | 2 |

Sieben Parteien konnten bei diesem Verhältniswahlsystem ohne eine Sperrklausel Mandate im Kongreß gewinnen. Landesweit stärkste Partei wurde wieder die Partei PSC, die trotzdem gegenüber den vorherigen Wahlen starke Verluste hinnehmen mußte. Die christlich-demokratische DP wurde mit 19 Prozent stärker als in den früheren Wahlen und konnte besonders gut in den Provinzen Pichincha mit Quito, in Loja und Azuay abschneiden, aber erstmals auch in den Küstenprovinzen einen Wähleranteil zwischen 18 Prozent in Guayas und Manabí und 14 Prozent in Esmeraldas erringen. Der an oberster Stelle in der Liste der DP kandidierende Juan José Pons stammt aus Guayaquil und wurde nationaler Abgeordneter. Die populistische Partei PRE kam mit 17,8

Prozent auf den dritten Rang. Traditionell findet der PRE seine Wählerschaft in den Provinzen an der Küste Ecuadors, z. T. mit über 40 Prozent Stimmenanteil. Doch konnte der PRE bei dieser Wahl auch in den meisten der indigenen Provinzen des Hochlandes zehn Prozent der Stimmen erreichen.

Die Auszählung der Wahl der 101 Provinzabgeordneten zog sich wegen des komplizierten Wahlsystems lange hin. Die Wahlbeteiligung betrug 65,7 Prozent. Ungültig waren, wie schon erwähnt, 21,1 Prozent der abgegebenen Stimmen. Da jeder Wähler je nach Provinz mehrere Stimmen zu vergeben hatte, wurden auf Provinzebene die einzelnen Provinzabgeordneten entsprechend den höchsten Stimmenzahlen bestimmt. Um jedoch den prozentualen Anteil der einzelnen Parteien darlegen zu können, mußten die Stimmen gewichtet zusammengefaßt werden. Alle auf eine Partei und auf alle Parteien entfallenden Stimmen wurden addiert und auf dieser Basis das prozentuale Ergebnis bestimmt. Die Parteien erhielten demnach folgende Stimmenanteile:¹³⁾

Zu Listenallianzen zwischen zwei und mehreren Parteien kam es in einigen Provinzen der Sierra und des Oriente, nicht jedoch in Küstenprovinzen. Da es sich bei dieser Wahl um die Auswahl von Kandidaten aus verschiedenen offenen Listen handelte, war letztlich die Listenverbindung für den Wahlerfolg nachrangig. So entscheidet denn auch die Parteizugehörigkeit des jeweils Gewählten, welcher Fraktion er schließlich angehört. Daher hat sich z. B. die Zahl der DP-Abgeordneten nochmals um vier erhöht. So müßten eigentlich auch die 6,6 Prozent, die auf Parteienallianzen entfielen, auf die einzelnen Parteien aufgeteilt werden. Die in der Tabelle dargestellten Prozentanteile geben das Bild bei der Wahl zum Kongreß im Mai 1998 am objektivsten wieder.

| Partei | Stimmenanteil in Prozent | Sitze im Kongreß |
|---|-----------------------------|---------------------|
| Partido Conservador Ecuatoriano | 1,4 | 1 |
| Concentración de Fuerzas Populares | 0,9 | 1 |
| Democracia Popular/Unión Demócrata Cristiana | 24,3 | 28 |
| Partido Social Cristiano | 20,5 | 21 |
| Partido Roldosista Ecuatoriano | 17,6 | 20 |
| Alianza Nacional | 1,9 | 0 |
| Izquierda Democrática | 11,9 | 13 |
| Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana | 0,7 | 0 |
| Frente Radical Alfarista | 2,0 | 3 |
| Movimiento Popular Democrático | 3,9 | 1 |
| Unión Popular Latinoamericana | 0,6 | 0 |
| Movimiento Ciudadanos Nuevo País / Movimiento Unidad Plurinacional Pachacutik Nuevo País / | | |
| Partido Socialista Frente Amplio | 4,2 | 4 |
| Sonstige Parteien | 3,6 | 0 |
| Parteienallianzen auf Provinzebenen | 6,6 | 9 |
| Summe | 100,0 | 101 |

So war die DP/UDC mit rund 25 Prozent zur stärksten Partei Ecuadors geworden. Die traditionell stärkste Partei PSC kam nur auf rund 21 Prozent. Dritttärkste Partei konnte wieder der populistische PRE mit rund 18 Prozent werden. Die sozialdemokratische ID gewann durch die gleichzeitige Präsidentschaftskandidatur ihres Parteiführers Rodrigo Borja nochmals zwölf Prozent. Besonders die sich für die Interessen der *Indígenas* einsetzende Bewegung Nuevo País/Pachacutik konnte nur noch gut vier Prozent mobilisieren. Da einige der Provinzen nur wenige Wahlberechtigte haben, können mit wenigen Stimmen Mandate über die Provinzebene gewonnen werden, so z. B. in Galápagos mit 1100 bzw. 900 Stimmen oder in Pastaza mit 3300 bzw. 2800 Stimmen. So ist es erklärlich, daß eine Partei mit weniger als einem Prozent der Gesamtwählerschaft des Landes ein Mandat erringen kann.

Die gesamte Mandatsverteilung im Kongreß setzt sich aus der Zahl der nationalen und der Provinzabgeordneten zusammen. Abgeordnete, die auf der Grundlage von Allianzen zwischen Parteien auf Provinzebene kandidierten, erschweren die Zuordnung zu einer Partei. Fraktionszugehörigkeiten waren bisher auch nicht sehr fest. Der Wechsel von einer Fraktion zu einer anderen, der Wechsel des Parteihemdes, war bisher durch korrupte Methoden käuflich. So kann hier nur die Stärke der Fraktionen am 10. August 1998 wiedergegeben werden.

| Partei | Anzahl der Mandate | Prozentanteil |
|-------------------------|--------------------|---------------|
| DP / UDC | 36 | 30 |
| PSC | 26 | 22 |
| PRE | 24 | 20 |
| ID | 16 | 13 |
| CNP / Pachacutik / PSFA | 8 | 7 |
| MPD | 2 | 2 |
| FRA | 3 | 3 |
| PCE | 3 | 3 |
| CFP | 2 | 2 |
| Summe | 120 | 100 |

Bei insgesamt neun Fraktionen besitzt keine der Parteien die Mehrheit im Kongreß, vielmehr muß die Regierung und ihre DP-Fraktion als stärkste Partei ad hoc Mehrheiten für ihre Gesetzesvorhaben suchen. Da die Regierung jeweils die Zustimmung der PSC benötigt, aber keine dauerhafte 'Allianz' auf parlamentarischer Ebene zustande kam oder praktikabel ist, versucht die PSC mitzuregieren, d. h. der Regierung ihre Gesetzesentwürfe zu diktieren.

Der Stimmenkauf im Kongreß wird durch einen von der neuen Verfassung vorgegebenen Ehrenkodex des Kongresses erschwert werden. Ein Fraktionswechsel wird nicht mehr möglich sein, da in diesem Fall das Mandat verloren geht.

Regierungsaussichten

Präsident Jamil Mahuad hat ein Kabinett zusammengestellt, das sich aus langjährigen erfahrenen Politikern seiner Partei sowie aus jungen Technokraten mit Ausbildung in Harvard oder Boston zusammensetzt. Die hohe Auslandsverschuldung Ecuadors hat die Inflation allein im September 1998 um gut fünf Prozentpunkte steigen lassen, so daß das Land heute die höchste Inflationsrate in Lateinamerika hat. Die Währung mußte in der Folge der Finanzkrisen in Rußland und Ostasien Anfang September um 15 Prozent abgewertet werden. Besonders die Exporte von Blumen, einem der wichtigsten Exportartikel Ecuadors, nach Rußland waren zusammengebrochen.

Die wirtschaftspolitischen Anpassungsmaßnahmen, mit denen das Haushaltsdefizit von ca. sieben Prozent abgebaut und die Investitionen wieder angeregt werden sollen, werden von dem Harvard-Ökonomen Jeffrey Sachs geprägt. Sowohl der Finanzminister als auch der Zentralbankpräsident, der bisherige wirtschaftspolitische Mitarbeiter des Beratungsinstituts CORDES, sowie der Staatspräsident selbst haben in Harvard und Boston studiert und persönliche Kontakte aufgebaut.

Die Regierung von Jamil Mahuad hatte zunächst einen sehr hohen Vertrauensvorschuß im Land, gerade weil er auch in seiner Botschaft an das Volk bei seiner Amtsübernahme die Bekämpfung der Armut in den Vordergrund gestellt hatte. Mitte September 1998 mußten jedoch unter dem Druck der internationalen Finanzentwicklung erste wirtschaftspolitische Maßnahmen verkündet werden, die zunächst die Alltagskosten der ärmeren Bevölkerung

spürbar verteuern: Die im Wahlkampf zwar verneinte Erhöhung des Gaspreises, d. h. der Wegfall der Subventionen auf den Gaspreis, mußte nun durchgesetzt werden. Der Gaspreis wurde von 5000 Sucres auf 25 000 Sucres erhöht. Die Subventionen auf die Strompreise wurden ebenfalls gestrichen, da auch diese Energie weit unter Kostenpreis verkauft und vergeudet wurde, trotz der jährlichen Stromsperrern. Schließlich wurde im Rahmen dieser wirtschaftspolitischen Maßnahmen auch der Dieselpreis deutlich erhöht.

Im Sinn einer sozial ausgerichteten Wirtschaftspolitik wurden zugleich gezielter auf die Bedürftigen und Armen ausgerichtete neue Subventionen und Beihilfen eingeführt: Arme Frauen mit minderjährigen Kindern erhalten als Ausgleich des erhöhten Gaspreises und der sich daraus ergebenden Verteuerungen der Lebenshaltung eine monatliche Beihilfe von 100 000 Sucres (ca. 25 DM); bedürftige Alte erhalten eine monatliche Beihilfe von 50 000 Sucres. Diese als Beihilfe der Armut oder der Solidarität bezeichneten Unterstützungen werden stürmisch nachgefragt und beantragt. Auf den Strompreis erhalten die Familien mit geringem Verbrauch einen Kostenzuschuß von ca. 50 Prozent. Andererseits führte die Erhöhung der Dieselpreise zu einer Verteuerung der Bustarife und damit zu der genannten Inflationsrate.

Wie zu erwarten war, wurde gegen diese wirtschaftspolitischen Maßnahmen von Gewerkschaften und Indigenenverbänden Anfang Oktober 1998 ein Generalstreik mit Straßensperren und Demonstrationen ausgerufen. Zum Teil ufernten diese Demonstrationen, die keinen sehr großen Erfolg hatten, in Vandalismus aus. Der Forderung nach Rücknahme der wirtschaftspolitischen Maßnahmen kann von der Regierung nicht nachgekommen werden. Bemühungen um eine konsensuale Lösung der sozialen Konflikte werden von den Verbandsführern mit der Ankündigung des nächsten Generalstreiks erschwert. Die Sozialpartnerschaft und der soziale Dialog wird von der Regierung als ein Instrument zur Lösung der Konflikte eingesetzt.

Gleichzeitig hat sich Präsident Jamil Mahuad zum vorrangigen Ziel gesetzt, den jahrelangen Grenzkonflikt durch einen abschließenden Friedensvertrag zu beenden. Bei Beginn seiner Amtszeit gab es nochmals eine Eskalation der Spannungen von seiten Perus, so daß der peruanische Präsident nicht an der Amtseinführung Mahuads teilnahm. Seitdem haben sich die beiden Präsidenten jedoch mehrfach zur Regelung der anstehenden Fragen getroffen, so daß mit einem Friedensvertrag für den Herbst 1998 gerechnet wird. Dieser Umstand würde eine wirtschaftliche Stärkung Ecuadors bedeuten, dessen Erzeugnisse in Peru einen guten Markt finden würden.

Die langjährigen gegenseitigen Lähmungen von Exekutive und Legislative haben die Regierungsfähigkeit Ecuadors stark geschwächt. Durch die neu erarbeitete Verfassung sind jedoch neue institutionelle Rahmenbedingungen geschaffen worden, welche die Position des Staatspräsidenten stärken, die Rechtssicherheit und Effizienz des Justizsystems verbessern werden und die öffentliche Verwaltung modernisieren. Von der institutionellen Sicht her betrachtet sind die Aussichten für einen Erfolg und damit für eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lebensbedingungen des ecuadorianischen Volkes unter der neuen Regierung Jamil Mahuad positiv zu beurteilen. Das Land hat die Chance, mit internationaler Hilfe und mit maßvollen Reformen die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in einer Regierungsperiode deutlich zu verbessern.

1) Siehe Karl-Dieter Hoffmann, "Ecuador – ein unregierbares Land? Konsequenzen des Phänomens der *ingobernabilidad*", in: *KAS-Auslandsinformationen* 1/98; José Sánchez-Parga, *La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano*, Quito, 1998; Felipe Burbano de Lara und Michel Rowland, *Pugna de poderes. Presidencialismo y partidos en el Ecuador: 1979-1997*, Quito: CORDES, 1998.

2) Die Ergebnisse der Consulta Popular wurden im *Registro Oficial No 80* vom 5. Juni 1997 veröffentlicht.

3) S. die entsprechende Verfassungsänderung vom 5. September 1997 im *Registro Oficial No 146*.

4) S. "Ley especial para la Elección de Representantes para la Asamblea Nacional", in: *Suplemento del Registro Oficial No. 149* vom 10. 9. 1997.

5) Asamblea Nacional Constituyente, "Constitución Política de la República del Ecuador", in: *Registro Oficial, No 1* vom 11. 8. 1998.

6) Tribunal Supremo Electoral, *Informe del Tribunal Supremo Electoral al Congreso Nacional*, Quito, August 1998, S. 94.

7) Ebd. S. 159.

8) "Disposiciones Transitorias que se apliquen en las Elecciones de 1998", in: *Suplemento del Registro Oficial 265*,

27. 2. 1998.

9) Tribunal Supremo Electoral: Convocatoría a Elecciones 1998, in: ders.: *Informe ...*, S. 71.

10) “Sechste Frage: Für welche der beiden Alternativen zur Wahl der Abgeordneten [...] sind Sie: a. Wahl nach geschlossenen (*completa*) Listen, wie bisher oder b. Wahl durch Auswahl von Namen aus jeder Liste oder zwischen Listen?”
Siehe *Registro Oficial* Nr. 80 vom 5. Juni 1997.

11) Tribunal Supremo Electoral, “Instructivo Electoral para las Elecciones de 1998”, in: ders.: *Informe ...*, S. 66-70.

12) Tribunal Supremo Electoral, *Informe ...*, S. 106.

13) Quelle: Auf der Grundlage der Computerausdrucke des Tribunal Supremo Electoral vom 28. 7. 1998 für die 21 Provinzen, eigene Berechnungen.

Dr. Manfred Rabeneick ist Landesbeauftragter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Ecuador.