

A stylized map of Ecuador composed of a grid of dots. Most dots are grey, but several are red, highlighting specific regions or points of interest. The title is centered over the map.

Ecuador – Zwischenbilanz der »Bürgerrevolution«

WOLF GRABENDORFF
März 2013

- Die Wahlergebnisse vom 17. Februar 2013 haben dem politischen Projekt der Regierung Correa eine Legitimation verliehen, wie sie noch keinem Präsidenten des Landes zuteilwurde. Die von ihm 2007 eingeleitete »Bürgerrevolution« gilt jetzt als zumindest bis 2017 gesichert.
- Die Popularität des Präsidenten geht vor allem auf die Modernisierung und Ausweitung des Staatsapparates zurück. Daneben haben umfangreiche Steigerungen der Sozialleistungen, die politische Stabilität, sozialer Wandel und eine direkte Ansprache der Wähler zu den erstaunlichen Zustimmungsraten des Präsidenten beigetragen.
- Die zersplitterte Opposition muss aufgrund der Zweidrittelmehrheit der Regierungspartei in der neuen Nationalversammlung mit noch geringeren Einflussmöglichkeiten als bisher rechnen.
- Die von Präsident Correa angekündigte weitere Verfassungsreform dient der Stärkung seines politischen Modells bis hin zur Unumkehrbarkeit. Strukturreformen, die vor allem für die wirtschaftliche und technologische Entwicklung Ecuadors vorgesehen sind, nehmen wenig Rücksicht auf die Rechte von Minderheiten und gehen zulasten der Umwelt. Konflikte mit der Zivilgesellschaft und den indigenen Bewegungen sind damit vorprogrammiert.

Politische Instabilität führt zur »Bürgerrevolution«

Ecuador galt seit seiner Demokratisierung als politisch besonders instabil. So war von 1996 bis 2007 kein Präsident in der Lage, seine reguläre Amtszeit zu beenden. Schier endlose politische, wirtschaftliche und soziale Krisen führten zu immer neuen Massendemonstrationen und resultierten in neun verschiedenen und durchweg erfolglosen Regierungen. Die allgemeine Unzufriedenheit mit den traditionellen Vertreter_innen der politischen Klasse vereinte unterschiedliche Gruppierungen in einem gemeinsamen Ziel: der Suche nach einem neuen politischen Modell.

Rafael Correa sammelte 2005 nur kurz politische Erfahrungen als Wirtschafts- und Finanzminister. Seine Kritik am geplanten Freihandelsabkommen mit den USA und an der Politik des Internationalen Währungsfonds (IWF) machte ihn bei linken Wählern rasch populär. Auch sein Anspruch, die Staatsschulden zu reduzieren und die Einnahmen aus dem Erdölsektor gerechter zu verteilen, ebnete dem politischen »Outsider« den Weg zur Macht. Als besonders geschickter Schachzug erwies sich die Gründung seiner Bewegung *Patria Altiva i Soberana* (PAIS) im Jahr 2006, die sehr unterschiedliche reformorientierte Organisationen der Linken, indigene Bewegungen, Gewerkschaften, Fraueninitiativen und andere zivilgesellschaftliche Gruppen zusammenführte. Die gemeinsame Vorstellung von einer notwendigen »Neugründung« des Staates führte rasch zum Vorschlag, eine verfassungsgebende Versammlung einzuberufen. Diese sollte nicht nur eine neue Verfassung ausarbeiten, sondern auch einen Ausweg aus der tiefgehenden politischen Krise des Landes bieten.

Das Konzept der »Bürgerrevolution« umfasste eine Reihe von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Reformen, die die Rolle des Staates stärken und das überkommene Herrschaftsmodell des Landes ersetzen sollten. Vor allem die Verbesserung der Sozialstruktur, Erziehung, Gesundheit und der physischen Infrastruktur hatte sich die »Bürgerrevolution« zum Ziel gesetzt.

Die Vorstellung vom *Buen Vivir* (mit »gutem Leben« nur unzureichend übersetzt) wurde in der Verfassung von 2008 verankert und avancierte zum Modell für kommende Generationen. Die sozialen und politischen Prioritäten der neuen Verfassung galten der Überwindung

des neoliberalen Entwicklungsmodells und der Wiedergewinnung der Souveränität Ecuadors. Nicht allein das wirtschaftliche Wachstum, sondern der Mensch und seine Einbettung in die Umwelt sollten im Mittelpunkt der neuen Entwicklungsstrategie stehen. Die Gestaltung und Regulierung dieses Modells wurde als Aufgabe des Staates betrachtet – für den Markt blieb wenig Spielraum. Wie von der Opposition rasch erkannt, leidet auch das neue Entwicklungsmodell unter der Diskrepanz von guten Absichten und den notwendigen Kompromissen bei der politischen Umsetzung. In einem Land, das vom Abbau natürlicher Rohstoffe lebt, lässt sich insbesondere die Rücksichtnahme auf die Umwelt nicht leicht durchsetzen bzw. mit den wirtschaftlichen Wachstumszielen vereinbaren.

Präsident Rafael Correa scheint es allerdings gelungen zu sein, den Spagat zwischen gefeierter Umweltpolitik und erfolgreicher Wirtschaftspolitik in seinen sechs Regierungsjahren durchzuhalten. Sein politisches Gewicht und das Vertrauen der Wähler in seinen von der Opposition als Populismus kritisierten Regierungsstil hat nicht ab-, sondern zugenommen. Trotz zahlreicher Skandale, dem Verlust der Mehrheit im Parlament und klarer autoritärer Tendenzen bei der Durchsetzung seiner Politik sieht die Mehrzahl der Wähler Fortschritte für das Land und Vorteile für die eigene Familie.

Soziale Fortschritte und wirtschaftliche Erfolge

Vor allem aus der Umverteilung der Staatseinnahmen und der Erhöhung der Sozialausgaben ergeben sich Vorteile für viele Familien. Durch ständig gestiegene Transferleistungen sank die nationale Armutsquote von 36,7 Prozent im Jahr 2007 auf 27,3 Prozent im Jahr 2011. Die Bildungsausgaben haben sich seit 2007 mehr als verdoppelt. Auch das drastische Ungleichgewicht in der Einkommensverteilung konnte deutlich abgemildert werden. Dabei ist allerdings weiterhin ein großer Unterschied zwischen der Stadt- und Landbevölkerung erkennbar, vor allem die indigene Bevölkerung ist überdurchschnittlich häufig von Armut betroffen.

Als unmittelbare Folge der materiellen Verbesserungen und des vereinfachten Zugangs zu Bildungs- und Arbeitsmöglichkeiten betrachten sich viele Bürger des Landes inzwischen als Teil einer dynamischen Gesellschaft mit

neuen Aufstiegschancen. Das Bewusstsein, erstmalig Ansprüche an den Staat richten zu können – sei es bei Geringverdiener_innen ein Gehaltszuschuss (Bonus) oder ein Kredit zum Wohnungsbau – hat neues Vertrauen in die Institutionen geschaffen. Vor allem in den unteren sozialen Schichten hat sich ein Gefühl der Zugehörigkeit zu einer Gesellschaft im Aufbruch verbreitet, das die »Bürgerrevolution« als politisches Modell zu nutzen versteht. Die Regierung fördert durch eine weit gefächerte und ständig präsente Informationspolitik und Aufrufe zu »öffentlichen Referenden« dieses Gefühl der Teilhabe. Gerade an dieser Politik reibt sich die Opposition und geißelt sie als Regierungspropaganda und undemokratischen Populismus.

Der Anspruch der »Bürgerrevolution«, die Rolle des Staates zu stärken und verloren gegangene Entscheidungskapazitäten wiederzuerlangen, hat sich als klarer Erfolg für Präsident Correa erwiesen. Traditionelle Eliten aus der Wirtschaft und den Massenmedien haben deutlich an politischem Einfluss verloren, ihre wirtschaftliche Stellung aber weitgehend erhalten. Gerade weil die öffentliche Hand zum größten Investor im Land avanciert ist und die Wachstumsraten in den letzten Jahren überdurchschnittlich hoch lagen, hat die einheimische Wirtschaft von den Veränderungen durch die »Bürgerrevolution« durchaus profitiert.

Auch die Außenpolitik Correas ist stark vom Credo der staatlichen Souveränität geprägt. Einerseits hat der gewollte Abstand zu den internationalen Finanzinstitutionen wie Weltbank und IWF das Vertrauen der multinationalen Unternehmen in den ecuadorianischen Staat zwar deutlich geschwächt und zu sinkenden Auslandsinvestitionen geführt, andererseits ist aber festzustellen, dass gerade die eher heterodoxe Wirtschaftspolitik zum Erfolg Correas beigetragen hat. Besonders gefördert werden die wirtschaftlichen Süd-Süd-Beziehungen, was sich an dem engen Verhältnis zu China sowie zu den Nachbarländern Kolumbien und Peru ablesen lässt.

Wo bleibt die Opposition?

In den privaten Medien ist die Opposition sehr präsent. Alle großen Zeitungen geben ihr mehr Raum als der Regierung und beklagen gleichzeitig ihre Unterdrückung durch den Staatsapparat. Allerdings blieb die Opposition im Wahlkampf trotz der medialen Präsenz konturlos, was sich dann folgerichtig auch im Ergebnis widerspiegelte.

So hatte die Opposition zwar sieben Präsidentschaftskandidaten aufgeboten, aber keinerlei kohärente politische Strategie oder gar eine Alternative zu den Regierungskonzepten entwickelt. Auch wenn sie 42 Prozent der Stimmen auf sich vereinen konnte, sind gemeinsame politische Ziele nicht erkennbar. Was die Opposition eint, ist ihre Abneigung gegen die Person und das politische Modell Correas.

Die Probleme der Opposition sind vor allem am fehlenden Stil- und Generationswechsel der Parteien festzumachen. Zumeist orientiert an den traditionellen politischen Führungsfiguren und oft nur von regionaler Bedeutung sind die Oppositionsparteien weitgehend chancenlos gegenüber einem politischen Modell, das den Staat nicht nur verwalten, sondern ihn weitgehend umformen will. Ein gutes Beispiel für die Fragmentierung der Opposition bietet die einstige Regierungspartei *Izquierda Democrática* (ID), die erstmals seit ihrer Gründung 1978 nicht an den Wahlen teilnahm, da es ihr nicht gelang, die für die Wahlregistrierung nötigen Unterschriften zu sammeln.

Die zweite progressive Bewegung *Coordinadora Plurinacional de Izquierdas*, geführt von dem ehemaligen Mitbegründer der *Alianza PAIS*, Alberto Acosta, blieb ganz auf das Hochland beschränkt und erreichte landesweit nur 3 Prozent der Stimmen. Auch der zweite progressive Hoffnungsträger, die moderne linke Bewegung *Ruptura*, konnte die Erwartungen nicht erfüllen und wird mit lediglich 1,4 Prozent der Stimmen nicht in der Nationalversammlung vertreten sein. Die Zersplitterung des progressiven Wählerpotenzials hat der Regierung Correas zweifelsohne genutzt. Sie muss eine linke Opposition in Zukunft nicht mehr fürchten.

Aufseiten der konservativen Oppositionskräfte ist es dem Bankier Guillermo Lasso mit seiner Bewegung CREO gelungen, eine neue Parteistruktur aufzubauen. Als einzig glaubwürdiger Oppositionskandidat konnte er 23 Prozent der Wähler für sich einnehmen. Sein politisches Konzept von mehr Markt und weniger Staat wurde als Alternative zur Philosophie der »Bürgerrevolution« anerkannt. Damit hat er sich auch für die Rolle des Oppositionsführers qualifiziert. Ob ihm die übrigen vier konservativen Gruppierungen in dieser Rolle folgen werden, wird sich erst bei den Debatten im Parlament herausstellen.

Die Opposition sieht in der »Bürgerrevolution« von Präsident Correa vor allem ein persönliches, weitgehend undemokratisches und autoritäres Projekt, das es aufgrund

seines Staatsmodells und seiner Intoleranz gegenüber Minderheiten und Andersdenkenden zu bekämpfen gilt. Sie befürchtet nach dem eindeutigen Wahlergebnis eine Radikalisierung der »Bürgerrevolution«, sowohl durch eine weitere Verfassungsreform als auch durch zusätzliche Umverteilungsmaßnahmen, die das Wahlverhalten großer Bevölkerungsteile stabilisieren könnten. Damit würde freilich für die Opposition eine Beteiligung an der Macht oder gar ein Machtwechsel in weite Ferne rücken.

Wie radikal wird die »Bürgerrevolution«?

Die letzten Ankündigungen Correas, dass er seine frisch bestätigte Legitimation und die Zweidrittelmehrheit im Parlament zu einer weiteren Verfassungsänderung nutzen wolle, haben große Befürchtungen bei der Opposition ausgelöst. Dabei wird vor allem auf die Gefahr der Einführung einer möglichen Wiederwahl des Präsidenten hingewiesen. Gleichwohl hat Präsident Correa schon bei verschiedenen Gelegenheiten betont, dies sei seine letzte Amtsperiode. Er werde nach zehn Jahren Präsidentschaft 2017 ausscheiden, dann sei sein politisches Modell etabliert genug und müsste »entcorreanisiert« werden. Auch nach der Wahl hat er kategorisch ausgeschlossen, die Einführung einer Wiederwahlmöglichkeit in die geplanten Verfassungsänderungen aufzunehmen. Allerdings sind in der *Alianza PAIS* bisher keine Führungspersonlichkeiten erkennbar, die den charismatischen Präsidenten ablösen könnten.

Die angekündigte Verfassungsreform verfügt allerdings auch so über das Potenzial, das erfolgreiche Entwicklungsmodell weitgehend zu verändern. So könnten Erdölförderung und Mineralienabbau auch in bisher durch Umweltauflagen geschützten Gebieten ebenso erlaubt werden wie der Anbau genveränderter Nahrungsmittel. Um den Umverteilungsprozess zu vertiefen, sind weitere Steuererhöhungen geplant. Andererseits wird der weitere Umbau der Produktionsmatrix nur mithilfe zusätzlicher staatlicher und privater Investitionen zu realisieren sein und eine pragmatischere Haltung der Regierung gegenüber Unternehmern und Investoren notwendig machen. Eine Rückkehr Ecuadors auf die internationalen Finanzmärkte ist daher keineswegs ausgeschlossen.

Auch die Rückkehr zur klassischen Gewaltenteilung in Exekutive, Legislative und Justiz scheint bereits beschlossene Sache zu sein. Ob damit allerdings auch eine von der Exekutive unabhängige Justiz und damit ein tatsäch-

lich funktionierender Rechtsstaat etabliert werden kann, darf nach den bisherigen Erfahrungen mit der Justizreform der Regierung Correa bezweifelt werden. Neben den Auseinandersetzungen der Regierung mit den privaten Medien ist die mangelnde Rechtsstaatlichkeit bzw. die unterstellte »Regierungslastigkeit« der Rechtsprechung ein zentraler Kritikpunkt der Opposition und auch vieler internationaler Organisationen. Das Thema der Meinungsfreiheit wird sicherlich die öffentliche Diskussion weiter polarisieren, denn die Regierung Correas plant, den Einfluss der privaten Medien mit einem Mediengesetz noch stärker zu beschränken. Aus ihrer Sicht ist Kommunikation ein öffentliches Gut, das nicht dem Privatsektor überlassen werden dürfe. Vielmehr gehöre es zu den Aufgaben des Staates, den Mediensektor zu demokratisieren und durch die Förderung neuer Technologien ein System mit unterschiedlichen Anbietern zu schaffen.

Zusätzliche Konflikte könnten die anstehenden Wasser-, Land- und Raumordnungsgesetze mit sich bringen. Insbesondere die indigenen Gruppen werden eine Beschränkung ihrer Rechte voraussichtlich nicht ohne heftige Auseinandersetzungen akzeptieren. Gerade in diesem Falle dürfte die Regierung dann auf ein erneutes Referendum zurückgreifen, um die von ihr propagierte Bürgerbeteiligung zu demonstrieren und gleichzeitig den Vorrang nationaler vor Gruppeninteressen herauszustellen.

Präsident Correa will sicherstellen, dass seine Bürgerrevolution nach zehn Jahren Amtszeit irreversibel geworden und ein zumindest partieller Elitenwechsel im Land erreicht worden ist. Dieser Absicht stehen freilich weiterhin unterschiedliche politische Zielvorstellungen und persönliche Ambitionen entgegen, auch innerhalb der Regierung und vor allem bei der »Staatspartei« *Alianza PAIS*. Wie bei anderen staatszentrierten Herrschaftsmodellen dürfte auch in Ecuador der politische Wandel weniger von der Opposition als von Divergenzen innerhalb des Staats- bzw. Parteiapparates ausgelöst werden. Aber auch externe Schocks, wie etwa ein rapider Preisverfall beim Erdöl, könnten neben der wirtschaftlichen auch die politische Konjunktur rasch verändern und das Konzept der »Bürgerrevolution« destabilisieren. Die zentrale Herausforderung für die nächste Legislaturperiode und wohl letzte Amtszeit des Präsidenten Correa liegt in der Konsolidierung der partizipativen Elemente seines politischen Modells, die



zwar im Konzept der Bürgerrevolution angelegt sind, sich aber de facto als unzulänglich erweisen. Zudem gilt es, die soziale ebenso wie die politische Polarisierung zu überwinden. Eine erfolgreiche Modernisierung des Staates durch die »Bürgerrevolution« macht dabei auch eine Modernisierung der politischen Kultur unabdingbar.



Über den Autor

Wolf Grabendorff ist Leiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Ecuador.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dörte Wollrad, Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik

Tel.: ++49-30-269-35-7484 | Fax: ++49-30-269-35-9253
<http://www.fes.de/lateinamerika>

Bestellungen/Kontakt:
info-lak@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-86498-506-5