



Eine neue Verfassung für Ecuador? Eine Analyse des Verfassungsentwurfs

Dr. Michael Langer, FES-Quito

- Ende Juli verabschiedete die Verfassungsgebende Versammlung den Entwurf für eine neue ecuadorianische Verfassung. Über die endgültige Annahme der neuen Magna Carta wird Ende September ein Volksreferendum entscheiden.
- Der Text enthält sowohl lobenswerte Fortschritte als auch erhebliche Kritikpunkte, die eine qualifizierte Zustimmung wie eine Ablehnung begründen könnten.
- Kritiker befürchten einen überbordenden Präsidentialismus. Auch die Übergangsregelung für den Fall der Bestätigung der Verfassung im Referendum ist umstritten.
- Dagegen sehen Befürworter im Verfassungsentwurf positive Weichenstellungen für eine starke Beteiligung der Zivilgesellschaft am politischen Prozess.

Am 24. Juli 2008 beschloss die Regierungsmehrheit in der Verfassungsgebenden Versammlung in Ecuador (VV) einen Textentwurf zur neuen Verfassung. Ob der Reformentwurf tatsächlich zur neuen ecuadorianischen Magna Carta wird, hängt jetzt vom Ausgang des für den 28. September vorgesehenen Referendums ab, in dem die Bürgerinnen und Bürger des Landes über den Verfassungstext entscheiden. Die Volksabstimmung wird zeigen, ob die vielfach geäußerte Kritik am Inhalt und Entstehungsprozess der neuen Verfassung von den Wählern als gewichtig genug empfunden wird, um das Projekt des politischen Wandels der Regierung Correas vorläufig zu beenden. So tritt der Textentwurf selbst in den Hintergrund und das Referendum wird faktisch zu einer Abstimmung über die Politik des immer noch recht beliebten Präsidenten Rafael Correa.

Im Falle der Zustimmung wird bis zum vollständigen Inkrafttreten der neuen Verfassung und der Neuwahl aller Mandatsträger Anfang 2009 eine kritisch beurteilte Übergangsregelung gelten.

Insgesamt manifestiert der Verfassungsentwurf das Bemühen der Mehrheitsfraktionen in der VV, eine sozial gerechte, partizipative und selbstbestimmte Entwicklung unter Anerkennung der kulturellen Diversität und der historischen Wurzeln des Landes zu fördern. Dabei wurde häufig verfassungsrechtliches Neuland betreten - so in den Ausführungen zu den Leitbildern der gesellschaftlichen Entwicklung oder zur Gewaltenteilung im Staate. Zwar versuchen die zahlreichen, neueingeführten Grundsätze den komplexen gesellschaftlichen Kontext zu berücksichtigen, die teilweise sehr detaillistische Ausführung der Textbausteine birgt jedoch die Gefahr systemischer Inkonsistenzen und kann in der verfassungsrechtlichen Praxis Kontroversen zwischen den Interessengruppen provozieren.

Der Verfassungstext

Der Textentwurf selbst enthält einige wesentliche verfassungsrechtliche Innovationen, die von der absoluten Mehrheit der Regierungsliste (Acuerdo País) eingeführt wurden. Hierzu zählen

- die Berufung auf die in der indigenen Kultur verwurzelte „*Pacha Mama*“ (frei übersetzt: „Mutter Erde“) und auf das Ziel des „*Sumak Kawsay/Buen Vivir*“, (frei übersetzt: „Harmonisches Leben“) als Leitbilder für das Zusammenleben und eine nachhaltige Entwicklung. In diesem Kontext ist auch die Anerkennung der Interkulturalität und Plurinationalität Ecuadors, der indigenen Gerichtsbarkeit in indigenen Gebieten sowie des *Kichua/Kishwa* als zweiter offizieller Sprache hervorzuheben.
- die Erweiterung des Katalogs der Grundrechte auf die „Rechte der Natur“, auf die Rechte der Ecuatorianer im Ausland und eine bedeutende Ausdehnung des Begriffs der Genderngerechtigkeit auf alle Bereiche des gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Lebens (z.B. Einführung von Gleichstellungsräten, Quotenregelung bei Wahlen, etc.)
- die Definition der Wirtschaftsform als „sozial und solidarisch“ (vorher: sozial und marktwirtschaftlich) und ihre Unterordnung unter das o.g. Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, so auch die Öffnung der Sozialversicherung für Hausfrauen, Arbeitslose und Strafgefangene sowie die Betonung der Befriedigung von Grundbedürfnissen (z.B. Priorität der Lebensmittelversorgung) gegenüber der Akkumulation von Kapital.
- die Einführung einer vierten Gewalt („Funktion der Transparenz und Sozialen Kontrolle“) im politischen System, ausgeübt durch den „Consejo de Participación Ciudadana y Control Social“ (Rat zur Bürgerbeteiligung und sozialen Kontrolle). Mit ihm soll eine zivilgesellschaftliche Kontrollfunktion gegenüber den übrigen Staatsgewalten installiert werden, um Elemente einer direkten, partizipativen Demokratie verwirklichen zu können. Seine Vollmachten reichen von der Benennung einer Antikorruptionskommission, des Generalstaatsanwalts, des Ombudsmans bis zur Überwachung der Einhaltung von Grundrechten. Die gesetzliche Ausgestaltung dieser neuen, staatsrechtlichen Funktion ist noch in der Diskussion.

Kontrovers diskutiert werden folgende Inhalte:

- Das bisherige präsidentialistische System wurde nach heftigen Diskussionen mit gewissen Änderungen beibehalten. Bemühungen zur Einführung eines semi-präsidentialistischen Systems (Premierminister) waren nicht erfolgreich. So existiert nun die Möglichkeit der einmaligen Wiederwahl für alle Mandatsträger einschließlich des Präsidenten, aber auch die Möglichkeit ihrer Abwahl durch ein Volksbegehren.
- Kritisiert werden die erweiterten Befugnisse des Präsidenten wie die einmalige Möglichkeit das Parlament aufzulösen, sofern er sein Amt selbst einem Referendum unterwirft, das Recht zur Abhaltung von Volksabstimmungen über politische Projekte der Exekutive sowie die Kompetenzen bei der Besetzung der neugeschaffenen Instanzen zur Garantie der Grundrechte.
- Andererseits wurden aber auch die Kontrollfunktionen des Parlaments (jetzt „*Asamblea Nacional*“) gestärkt, so z.B. das parlamentarische Vetorecht bei allen Positionen des Staatshaushaltes und insbesondere das Recht, Funktionsträger (Minister) zensieren und absetzen zu können – einschließlich von Ausnahmeregelungen zur Absetzung des Präsidenten, allerdings unter dem Vorbehalt der Selbstauflösung des Parlaments.
- Zwar werden die politischen Parteien und sozialen Bewegungen zur Einführung von interner Demokratie verpflichtet (innerparteiliche Wahlen, „*Primaries*“ wie in den USA), kritisiert wird aber die relativ hohe Hürde für ihre Anerkennung als Partei und die Beteiligung an Wahlen (ab 2010: Unterschriften von 1,5% der Wählerschaft notwendig sowie Löschung aus dem Parteienregister, wenn bei zwei aufeinanderfolgenden Wahlen keine 5% erreicht werden). Das aktive Wahlrecht wurde auf 16 Jahre herabgesetzt und auf Angehörige des Militärs und der Polizei ausgedehnt. Die allgemeine Wahlpflicht bleibt für Über-18-jährige bestehen (Ausnahme hier: Militär/Polizei).
- Das Militär erfährt einen bedeutenden Machtverlust durch die Reduzierung seiner Rolle auf die Außensicherung der nationalen Souveränität; sie werden nicht mehr als „Garanten der Demokratie“ eingestuft (Abschaffung des Nationalen Sicherheitsrates) und ihre Aufgaben werden klar von denen der Polizei getrennt, auch sollen Wehrpflicht und Militärgerichtsbarkeit abge-

schaftt werden. Der Widerspruch aus Militärkreisen hielt sich bisher in Grenzen, obwohl das delikate Thema der Verflechtung wirtschaftlicher und institutioneller Interessen (das ecuadorianische Militär ist Eigner zahlreicher Wirtschaftsbetriebe) noch einer gesetzlichen Regelung bedarf.

- Die Aufwertung des Verfassungsgerichts als letzte rechtliche und übergeordnete Instanz der Judikative (hierarchisch über dem Höchsten Gericht) gibt diesem ein besonderes Gewicht bei der Bewertung und Interpretation der diversen Grundrechte und verfassungsrechtlichen Innovationen.
- Neben der Stärkung des Einflusses der Zivilgesellschaft durch den o.g. Kontrollrat (vierte Gewalt) wurde die Wahlfunktion als fünfte Gewalt im Staate definiert. Statt der bisher nur vom Parlament besetzten Wahlbehörde (zur Organisation der Wahlen) wird es zusätzlich ein Wahlgericht (zur Behandlung von Wahlrechtsverstößen) geben. Die Mitglieder beider (parteiunabhängiger) Institutionen sollen über öffentliche Ausschreibungsverfahren gefunden werden, Mitglieder politischer Parteien können nicht kandidieren.
- Die territoriale Neuordnung soll durch die Option der Bildung „autonomer Regionen und metropolärer Zonen“ in die Richtung einer stärkeren Integration der Provinzen und der Verringerung des Wohlstandgefälles gelenkt werden. Unklar bleibt dabei der gewünschte Weg hin zur Bildung (provinzenumfassender) Regionen bei gleichzeitiger Stärkung der untersten Ebene ländlicher Parroquias sowie die angestrebten Umverteilungs- und Kompetenzverteilungsmechanismen.
- Parallel dazu wurde die Rolle des Staates in der Wirtschaft gestärkt (insbesondere durch die Erlangung einer zentralen Planungs- und diverser Kontrollkompetenzen). Die Förderung von Kleinunternehmen und Privilegierung des internen Marktes gegenüber den Exporten soll den Solidaritätsaspekt des Wirtschaftssystems verdeutlichen.
- Die „nationale Souveränität“ im Hinblick auf die Verteilung nationaler Ressourcen wird extrem betont (einschl. des sog. „radioelektrischen“ Spektrums, also der Nutzung von Frequenzen durch die Medien). So wird z.B. eine Privatisierung der Versorgung mit bestimmten öffentlichen Gütern (Wasser) praktisch ausgeschlossen und eine staatliche Beteiligung an den Gewinnen aus der Ressourcennutzung

festgeschrieben. Letzteres wird bereits bei der Erdölförderung durchgeführt und zielt insbesondere auf den Bergbausektor. Eine „Gewinnabschöpfung“ bei den privaten Medien kann jedoch die Unabhängigkeit der Medien einschränken und wird häufig als (potentiell) demokratiefeindlich eingestuft.

- Durch das Verbot des „Outsourcings“ beim Gros produktiver Aktivitäten wurde die Position der Arbeitnehmer gestärkt. Dagegen wurden die kollektiven Verhandlungsrechte (Gewerkschaftsrechte) im öffentlichen Sektor eingeschränkt.

Die umstrittene Übergangsregelung

Mit dem eigentlichen Verfassungstext wird auch eine Übergangsregelung für den Fall der Annahme der Verfassung vorgeschlagen. Diese wird von ihren Befürwortern als notwendiges Regelwerk zur Verhinderung eines politischen und juristischen Machtvakuaums gelobt, von den Kritikern als Eintrittstür zu einer gefährlichen Konzentration von Einflüssen der Regierung im Justizwesen und den Kontrollorganen kritisiert. Sie sieht vor, dass innerhalb von 30 Tagen nach dem Referendum Neuwahlen ausgeschrieben werden müssen (Januar 2009). Dieser Mammutwahlgang betreffe alle Mandatsträger vom Präsidenten über Abgeordnete bis hin zu Bürgermeistern und Gemeinderäten. Bei dieser Wahl können Parteien und soziale Bewegungen Kandidaten aufstellen, sofern sie bei der Wahl zur VV kandidiert hatten oder alternativ eine Unterschriftenliste mit 1% der Wählerschaft präsentieren können. Die Wahlkampagnen werden vom Staat finanziert – bei gleichzeitigem „Werbeverbot“ für die Exekutive und staatliche Institutionen.

Mit der Annahme des Verfassungstextes wird die Legislaturperiode des 2006 gewählten Nationalkongresses (Parlament) für beendet erklärt. Gleichzeitig wird die VV erneut zusammentreten, um aus ihrer Mitte die „Kommission der Kontrolle und Gesetzgebung“, den „Congresillo“, zu wählen. Beibehalten wird hierbei die Proportion zwischen den politischen Gruppen und somit auch die absolute Mehrheit der Regierungsliste „Acuerdo País“. Der „Congresillo“ soll in provisorischer Form für 120 Tage die Legislativ- und Kontrollfunktion ausüben und somit die originären Aufgaben des Parlaments bis zu den Neuwahlen übernehmen. Nach Aussage von Mitgliedern der Regierungspartei sollen lediglich einige wichtige Rahmengesetze vorbereitet werden, ohne notwendigerweise zum Gesetzesbeschluss zu

kommen; dagegen stünde aber ohne Zweifel die Versuchung bzw. der Druck aus der Exekutive, direkt nach dem gewonnenem Referendum legale und politische „Tatsachen“ schaffen zu können.

Der „*Congresillo*“ soll zudem die gesetzlichen Grundlagen für die institutionellen Neuerungen schaffen und den Veränderungsprozess bereits einleiten, darunter die Benennung der provisorischen Wahlbehörden und des Wahlgerichts sowie der Mitglieder des sog. „Justizrates“ auswählen („*Consejo de Judicatura*“), welcher wiederum die Entscheidungen über die Besetzung der höchsten Richterämter trifft, deren Periode ebenfalls für beendet erklärt wird. Die genaue Regelung hier ist unklar. Anschließend soll der Justizrat bereits mit der Neubesetzung der Richterämter auf den unteren Ebenen beginnen. Der zivilgesellschaftliche „Kontrollrat“ („*Consejo de Participación y Control Social*“) soll ebenfalls provisorisch besetzt werden - durch Entscheidung des „*Congresillo*“ nach Durchführung einer öffentlichen Ausschreibung. Sobald der Kontrollrat in Funktion tritt, wird mit der Besetzung der diversen Kontrollfunktionen (z.B. Korruptionskontrolle) begonnen, obwohl die gesetzliche Grundlage für diese Funktionen ebenfalls noch zu schaffen ist.

Harsche Kritik und euphorische Zustimmung

Die Kritiker befürchten insbesondere einen überbordenden Präsidentialismus, der in der Möglichkeit zur einmaligen Wiederwahl des Präsidenten und seiner Kompetenz zur einmaligen Auflösung des Parlaments zum Ausdruck komme. Außerdem bemängeln sie erweiterte oder neu definierte Aufgaben staatlicher Planungs- und Kontrollinstanzen, die der Exekutive eine dominierende Stellung im politischen System einräume. Auch werden Einschränkungen für das freie Unternehmertum und die Medien befürchtet. All dies könne ein „autoritäres Regime Correa“ ab 2009 für weitere acht Jahre installieren. Häufig wird aber verkannt, dass auch dem Parlament und der Zivilgesellschaft durchaus weitere Kompetenzen zugesprochen wurden und dass auch die bisherigen Verfassungen Ecuadors ein präsidentielles System verankerten.

Neben den konkreten Inhalten bewerten die Kritiker den Prozess der Verfassungsentstehung und die geplante Übergangsregelung als negativ. So wird an die umstrittene Beurlaubung des Parlaments erinnert oder auf die Aneignung der „absoluten Vollmachten“ durch die VV verwiesen. Letzteres hatte dazu geführt,

dass - zusätzlich zur ursprünglichen Aufgabe der Verfassungsversammlung – diverse Gesetze und Erlasse („*mandatos*“) beschlossen wurden. Nach dem Rücktritt des Präsidenten der VV, Alberto Acosta, im Juni 2008 wurde der eigentliche Verfassungstext dann ohne ausreichende Diskussionen im Schnellverfahren verabschiedet. Es kam zu Textänderungen in letzter Minute, die von den Mitgliedern der Versammlung nicht mehr gewürdigt werden konnten. Auch Diskussionen über die wichtige Übergangsregelung wurden abgeblockt. In dieser Übergangsphase soll eine aus Mitgliedern der bisherigen VV gebildete Gesetzgebungs- und Kontrollkommission, der sog. „*Congresillo*“, Rahmengesetze beschließen und personelle Entscheidungen treffen. Auch angesehene Politiker aus dem linken Politikspektrum (wie etwa Leon Roldós) haben aus Enttäuschung über die Übergangsregelung und angebliche Textmanipulationen zur Stimmenthaltung aufgerufen.

Ob diese Vorfälle nun das Misstrauen in die Übergangsphase rechtfertigen und Hypothesen stützen, dass eine autokratisch agierende Regierung und eine hörige Mehrheit im „*Congresillo*“ wichtige Funktionen im politischen System neu besetzen könnten, um ihre zukünftige politische Machtbasis abzusichern, sei dahin gestellt. Ein Machtmissbrauch der Exekutive bzw. des „*Congresillo*“ bei den bevorstehenden Wahlen Anfang 2009 würde jedoch vom Wähler abgestraft werden und könnte daher als politisch-moralische „Bremse“ fungieren.

Mögliche Szenarien nach dem Referendum

Nachdem die letzten Umfragen einen Sieg der Befürworter des Verfassungstextes suggerieren, konzentrieren sich die Spekulationen jetzt auf die politischen Konsequenzen eines positiven Ausgangs des Referendums. So erklärte einer der wichtigsten Oppositionspolitiker, Guayaquil Bürgermeister Jaime Nebot, er werde nicht mehr kandidieren, sollten in Guayaquil die Befürworter die Mehrheit stellen. In der Tat würde die Opposition mit einer weiteren Niederlage stark geschwächt in die Wahlen Anfang 2009 gehen. Ehemals führende Parteien wie die SI-Mitgliedspartei *Izquierda Democrática (ID)* spüren unter ihren Mitgliedern einen starken Aderlass durch Parteiaustritte zugunsten des Regierungsbündnisses *Alianza País* und fürchten, für die Wahlen ab 2010 nicht genügend Unterschriften sammeln zu können, um sich als Partei registrieren zu dürfen.

Dagegen werden die Folgen eines negativen Ausgangs des Referendums kaum analysiert, obwohl sich ein beachtlicher Teil der Bevölkerung noch nicht entschieden hat. Eine Mehrheit des „No“ (einschließlich Enthaltungen und ungültige Stimmen) würde zunächst die Wiedereinsetzung des Parlaments, den Widerruf verschiedener Entscheidungen der VV, aber auch die Weiterführung der aktuellen Legislaturperiode von Präsident Correa bis Anfang 2011 bedeuten. Das Land drohte so in eine extreme politische Instabilität zu fallen, in der sowohl die Regierung als auch die zerstrittene Opposition über eine weitere Polarisierung versuchen könnten, neue politische Spielräume zu gewinnen. Doch der Vertrauensbonus, den die Regierung Correa trotz wirtschaftlichen Gegenwindes in der Bevölkerung genießt, scheint groß genug, um ihr wichtigstes Projekt zum Erfolg zu bringen: die Schaffung neuer politischer Strukturen als Voraussetzung eines gesellschaftlichen Veränderungsprozesses mit langfristigen Folgen für die ecuadorianische Wirtschafts- und Sozialordnung.

Kontakt in Deutschland:

Judith Illerhues
Friedrich-Ebert-Stiftung
IEZ/Referat Lateinamerika und Karibik
Godesberger Allee 149
53175 Bonn

Tel.: 0228/883-532
ab 6. Okt. 0228/883-7472
Fax: 0228/883-404
ab 6. Okt. 0228/883-9206
E-Mail: Judith.Illerhues@fes.de