Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Institut für Politische Wissenschaft

Inaugural-Dissertation

Politische Institutionen und demokratische Konsolidierung

Ecuador, Peru und Chile von der Transition bis zum Beginn des 21. Jahrhunderts

Vorgelegt von

Andreas Nikolaus Ogrinz

Gutachter:

Prof. Dr. Dieter Nohlen
Prof. Dr. Aurel Croissant

Brüssel, Juli 2007

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **2**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis **9**

Abkürzungsverzeichnis **13**

Vorwort **16**

0 EINLEITUNG **19**

Teil I: Theoretische Grundlagen: Politische Institutionen und demokratische Konsolidierung 31

1 DEMOKRATISCHE KONSOLIDIERUNG **31**

1.1 Demokratische Konsolidierung: Begriff und Konzept **33**
1.1.1 Begriff 33
1.1.2 Das „strapazierte Konzept“ 36

1.2 Zeitliche Verortung im Transformationsprozess **44**

1.3 Ebenen der demokratischen Konsolidierung **46**

1.4 Fazit: Ein Konsolidierungskonzept für die institutionalistische Analyse **47**

2 POLITISCHE INSTITUTIONEN UND DEMOKRATISCHE KONSOLIDIERUNG **57**

2.1 Neoinstitutionalismus und historisch-empirischer Ansatz **57**
2.1.1 Neoinstitutionalismus 58
2.1.2 Drei Ansätze in der Institutionenforschung 61
2.1.3 Der Forschungsweg für diese Arbeit 66

2.2 Regierungssystem und demokratische Konsolidierung **73**

2.2.1 Absolute Konsolidierungsrelevanz ‘struktureller Defizite’: Die theoretische Präsidentialismus-Kritik 75
2.2.1.1 Duale Legitimität 80
2.2.1.2 Rigidität 82
2.2.1.3 Winner-take-all-Prinzip 85
2.2.1.4 Immobilismus 88
2.2.2 Die statistische Rückendeckung der theoretischen Präsidentialismus-Kritik 96
2.2.3 Fazit: Die relative Konsolidierungsrelevanz des Regierungssystems 98

2.3 Parteiensystem und demokratische Konsolidierung 104
2.3.1 Fragmentierung 107
2.3.2 Polarisierung 111
2.3.3 Institutionalisierung 116
2.3.3.1 Stabilität der zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster 117
2.3.3.2 Gesellschaftliche Verankerung der Parteien 121
2.3.3.3 Legitimität des Wahlwettbewerbs und seiner Ergebnisse 122
2.3.3.4 Organisatorische Verfestigung der Parteien 123
2.3.4 Fazit 125

2.4 Wahlsystem und demokratische Konsolidierung 127
2.4.1 Zur Analyse von Wahlsystemen: Von der Empirieferne zum historisch-empirischen Ansatz 136
2.4.1.1 Theoretische Wahlforschung und ‘politische Folgen’ 136
2.4.1.1.1 Wahlsystem und Proportionalität 146
2.4.1.1.2 Wahlsystem und Parteiensystem 150
2.4.1.2 Historisch-empirische Wahlforschung und demokratische Konsolidierung 153
2.4.2 Die Konsolidierungsrelevanz des Wahlsystems: Das analytische Rüstzeug für die empirienahe Analyse 162
2.4.2.1 Parlamentswahlsystem 164
2.4.2.1.1 Wahlkreiseinteilung 166
2.4.2.1.2 Kandidatur- und Stimmgebungsform 168
2.4.2.1.3 Stimmenverrechnung 171
2.4.2.2 Präsidentschaftswahlsystem 175
2.4.2.3 Das Timing von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 185
2.4.3 Fazit: Die Konsolidierungsrelevanz des Wahlsystems im Kontext 194

2.5 Politische Institutionen und demokratische Konsolidierung: Ein neoinstitutionalistisches *framework of analysis* 204

Teil II: Politische Institutionen und demokratische Konsolidierung in Lateinamerika.....215

3 LATEINAMERIKA: DEMOKRATIE, INSTITUTIONEN, KONTEXT 219

3.1 Transitionen und Lage der Demokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts.....219

3.2 Institutionen.....225
3.2.1 Regierungssysteme.....226
3.2.2 Parteiensysteme.....230
3.2.3 Wahlsysteme 237

3.3 Kontext 241
3.3.1 Sozioökonomischer Kontext 242
3.3.2 Politische Kultur.....244
3.3.3 Zivil-militärische Beziehungen 253

3.4 Fazit 255

4 ECUADOR: DEMOKRATISCHE KONSOLIDIERUNG IM KRISENTAKT 257

4.1 Transition, Institutionen, Kontext 257
4.1.1 Transition und Lage der Demokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts 257
4.1.2 Institutionen.....262
4.1.2.1 Regierungssystem 262
4.1.2.2 Parteiensystem 269
4.1.2.3 Wahlsystem.....279
4.1.3 Kontext.....283
4.1.3.1 Sozioökonomischer Kontext 284
4.1.3.2 Politische Kultur 287
4.1.3.3 Regionalismus 291
4.1.3.4 Zivil-militärische Beziehungen.....296

4.2 Die posttransitionale Demokratieentwicklung im Prisma der Regierungsperioden 298
4.2.1 Die Regierungszeit Roldós/Hurtado (1979-1984).....298
4.2.1.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems 298
4.2.1.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung 298
4.2.1.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative 301
4.2.1.1.3 Fazit.....305
4.2.1.2 Institutionalistischer Erklärungsversuch 306

4.2.1.2.1 Institutionen ... 306
4.2.1.2.2 Kontext ... 314
4.2.1.2.3 Fazit ... 316
4.2.2 Die Regierungszeit Febres (1984-1988) ... 317
4.2.2.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems ... 317
4.2.2.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung ... 317
4.2.2.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative ... 320
4.2.2.1.3 Fazit ... 325
4.2.2.2 Institutionalistischer Erklärungsversuch ... 326
4.2.2.2.1 Institutionen ... 326
4.2.2.2.2 Kontext ... 332
4.2.2.2.3 Fazit ... 336
4.2.3 Die Regierungszeit Borja (1988-1992) ... 337
4.2.3.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems ... 337
4.2.3.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung ... 337
4.2.3.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative ... 340
4.2.3.1.3 Fazit ... 344
4.2.3.2 Institutionalistischer Erklärungsversuch ... 345
4.2.3.2.1 Institutionen ... 345
4.2.3.2.2 Kontext ... 350
4.2.3.2.3 Fazit ... 352
4.2.4 Die Regierungszeit Durán (1992-1996) ... 354
4.2.4.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems ... 354
4.2.4.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung ... 354
4.2.4.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative ... 357
4.2.4.1.3 Fazit ... 362
4.2.4.2 Institutionalistischer Erklärungsversuch ... 363
4.2.4.2.1 Institutionen ... 363
4.2.4.2.2 Kontext ... 368
4.2.4.2.3 Fazit ... 370
4.2.5 Die Regierungszeit Bucaram/Alarcón (1996-1998) ... 371
4.2.5.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems ... 371
4.2.5.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung ... 371
4.2.5.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative ... 374
4.2.5.1.3 Fazit ... 378
4.2.5.2 Institutionalistischer Erklärungsversuch ... 379
4.2.5.2.1 Institutionen ... 379
4.2.5.2.2 Kontext ... 381
4.2.5.2.3 Fazit ... 384
4.2.6 Die Regierungszeit Mahuad (1998-2000) ... 385
4.2.6.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems ... 385
4.2.6.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung ... 385
4.2.6.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative ... 388

4.2.6.1.3 Fazit 391
4.2.6.2 Institutionalistischer Erklärungsversuch 392
4.2.6.2.1 Institutionen 392
4.2.6.2.2 Kontext 395
4.2.6.2.3 Fazit 398

4.3 Fazit 399

5 PERU: DAS PENDEL KOMMT NICHT ZUR RUHE 413

5.1 Transition, Institutionen, Kontext 413
5.1.1 Transition und Lage der Demokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts 413
5.1.2 Institutionen 417
5.1.2.1 Regierungssystem 417
5.1.2.1.1 Das Regierungssystem nach der Verfassung von 1979 418
5.1.2.1.2 Das Regierungssystem nach der Verfassung von 1993 425
5.1.2.2 Parteiensystem 432
5.1.2.2.1 Das Parteiensystem der 1980er-Jahre 432
5.1.2.2.2 Das Parteiensystem der 1990er-Jahre 438
5.1.2.3 Wahlsystem 448
5.1.2.3.1 Das Wahlsystem nach der Verfassung von 1979 448
5.1.2.3.2 Das Wahlsystem nach der Verfassung von 1993 450
5.1.3 Kontext 453
5.1.3.1 Sozioökonomischer Kontext 453
5.1.3.2 Politische Gewalt 456
5.1.3.3 Politische Kultur 457
5.1.3.4 Zivil-militärische Beziehungen 461

5.2 Die posttransitionale Demokratieentwicklung im Prisma der Regierungsperioden 463
5.2.1 Die Regierungszeit Belaúnde (1980-1985) 464
5.2.1.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems 464
5.2.1.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung 464
5.2.1.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative 467
5.2.1.1.3 Fazit 472
5.2.1.2 Institutionalistischer Erklärungsversuch 473
5.2.1.2.1 Institutionen 473
5.2.1.2.2 Kontext 479
5.2.1.2.3 Fazit 482
5.2.2 Die Regierungszeit García (1985-1990) 483
5.2.2.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems 483
5.2.2.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung 483
5.2.2.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative 487

5.2.2.1.3 Fazit ... 494
5.2.2.2 Institutionalistischer Erklärungsversuch ... 496
5.2.2.2.1 Institutionen ... 496
5.2.2.2.2 Kontext ... 501
5.2.2.2.3 Fazit ... 504
5.2.3 Die Regierungszeit Fujimori I (1990-1995) ... 505
5.2.3.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems ... 505
5.2.3.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung ... 505
5.2.3.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative ... 510
5.2.3.1.2.1 Von Fujimoris Wahl bis zum autogolpe ... 510
5.2.3.1.2.2 Vom autogolpe bis zum Ende der Regierungszeit ... 515
5.2.3.1.3 Fazit ... 521
5.2.3.2 Institutionalistischer Erklärungsversuch ... 524
5.2.3.2.1 Institutionen ... 524
5.2.3.2.2 Kontext ... 532
5.2.3.2.3 Fazit ... 539
5.2.4 Die Regierungszeit Fujimori II/III (1995-2000) ... 541
5.2.4.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems ... 541
5.2.4.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung ... 541
5.2.4.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative ... 545
5.2.4.1.3 Fazit ... 553
5.2.4.2 Anmerkungen aus institutionalistischer Perspektive ... 554

5.3 Fazit ... 555

6 CHILE: DEMOKRATISCHE KONSOLIDIERUNG IN REKORDGESCHWINDIGKEIT ... 569

6.1 Transition, Institutionen, Kontext ... 569
6.1.1 Transition und Lage der Demokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts ... 569
6.1.2 Institutionen ... 574
6.1.2.1 Regierungssystem ... 575
6.1.2.2 Parteiensystem ... 583
6.1.2.3 Wahlsystem ... 590
6.1.3 Kontext ... 596
6.1.3.1 Politische Kultur ... 596
6.1.3.2 Sozioökonomischer Kontext ... 600
6.1.3.3 Zivil-militärische Beziehungen ... 603

6.2 Die posttransitionale Demokratieentwicklung im Prisma der Regierungsperioden ... 608
6.2.1 Die Regierungszeit Aylwin (1990-1994) ... 609
6.2.1.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems ... 609

6.2.1.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung 609
6.2.1.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative 612
6.2.1.1.3 Fazit 617
6.2.1.2 Institutionalistischer Erklärungsversuch 619
6.2.1.2.1 Institutionen 619
6.2.1.2.2 Kontext 627
6.2.1.2.3 Fazit 632
6.2.2 Die Regierungszeit Frei (1994-2000) 633
6.2.2.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems 633
6.2.2.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung 633
6.2.2.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative 637
6.2.2.1.3 Fazit 645
6.2.2.2 Institutionalistischer Erklärungsversuch 647
6.2.2.2.1 Institutionen 647
6.2.2.2.2 Kontext 655
6.2.2.2.3 Fazit 658

6.3. Fazit 659

7 POLITISCHE INSTITUTIONEN UND DEMOKRATISCHE KONSOLIDIERUNG 669

Literaturverzeichnis 689

Liste der Gesprächspartner 741

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Demokratische Konsolidierung: Konzeptualisierungsversuche in Gegensatzpaaren 48

Tabelle 2: Gefährdungsgrade demokratischer Systeme: knockdown und knockout 51

Tabelle 3: Eskalationsleiter demokratischer Dekonsolidierung 54

Tabelle 4: Politische Institutionen und demokratische Konsolidierung 209

Tabelle 5: Lateinamerikanische Transitionen der dritten Welle 220

Tabelle 6: Politische Rechte und bürgerliche Freiheiten in Lateinamerika 223

Tabelle 7: Kennziffern sozioökonomischer Entwicklung in Lateinamerika, 1980-2004 244

Tabelle 8: Wertschätzung für die Demokratie als Herrschaftsform in Lateinamerika, 1996-2005 249

Tabelle 9: Zufriedenheit mit der real existierenden Demokratie in Lateinamerika, 1996-2004 250

Tabelle 10: Vertrauen in Institutionen in Lateinamerika, 1996-2004 251

Tabelle 11: Politische Rechte und bürgerliche Freiheiten in Ecuador, 1979-2006 261

Tabelle 12: Das ecuadorianische Regierungssystem: Exekutiv-legislatives Kompetenzgefüge 269

Tabelle 13: Die Fragmentierung des ecuadorianischen Parteiensystems: Effektive Zahl der Parteien 272

Tabelle 14: Die Volatilität des ecuadorianischen Parteiensystems (Provinzabgeordnete) 274

Tabelle 15: Das ecuadorianische Parteiensystem 278

Tabelle 16: Das ecuadorianische Wahlsystem 283

Tabelle 17: Kennziffern sozioökonomischer Entwicklung in Ecuador, 1980-2004 287

Tabelle 18: Wertschätzung für die Demokratie als Herrschaftsform in Ecuador, 1996-2005 291

Tabelle 19: Zufriedenheit mit der real existierenden Demokratie in Ecuador, 1996-2004 291

Tabelle 20: Regionale Stimmenverteilung der wichtigsten ecuadorianischen Parteien, 1979-2002 295

Tabelle 21: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1978 (erster Wahlgang) 299

Tabelle 22: Zusammensetzung des ecuadorianischen Kongresses, 1979-1984 300

Tabelle 23: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1979 (Stichwahl) 301

Tabelle 24: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1984 (erster Wahlgang) 318

Tabelle 25: Zusammensetzung des ecuadorianischen Kongresses, 1984-1986 319

Tabelle 26: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1984 (Stichwahl) 320

Tabelle 27: Zusammensetzung des ecuadorianischen Kongresses, 1986-1988 323

Tabelle 28: Zusammensetzung des ecuadorianischen Kongresses, 1988-1990 337

Tabelle 29: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1988 (erster Wahlgang) 338

Tabelle 30: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1988 (Stichwahl) 339

Tabelle 31: Zusammensetzung des ecuadorianischen Kongresses, 1990-1992 342

Tabelle 32: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1992 (erster Wahlgang) 355

Tabelle 33: Zusammensetzung des ecuadorianischen Kongresses, 1992-1994 356

Tabelle 34: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1992 (Stichwahl) 356

Tabelle 35: Zusammensetzung des ecuadorianischen Kongresses, 1994-1996 359

Tabelle 36: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1996 (erster Wahlgang) 372

Tabelle 37: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1996 (Stichwahl) 373

Tabelle 38: Zusammensetzung des ecuadorianischen Kongresses, 1996-1998 373

Tabelle 39: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1998 (erster Wahlgang) 386

Tabelle 40: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1998 (Stichwahl) 387

Tabelle 41: Zusammensetzung des ecuadorianischen Kongresses, 1998-2002 387

Tabelle 42: Politische Rechte und bürgerliche Freiheiten in Peru, 1980-2006 416

Tabelle 43: Das peruanische Regierungssystem: Exekutiv-legislatives Kompetenzgefüge 431

Tabelle 44: Die Fragmentierung des peruanischen Parteiensystems in den 1980er-Jahren: Effektive Zahl der Parteien 433

Tabelle 45: Die Volatilität des peruanischen Parteiensystems in den 1980er-Jahren (Abgeordnetenhaus) 435

Tabelle 46: Die Fragmentierung des peruanischen Parteiensystems in den 1990er-Jahren: Effektive Zahl der Parteien 440

Tabelle 47: Die Volatilität des peruanischen Parteiensystems in den 1990er-Jahren (Abgeordnetenhaus) 443

Tabelle 48: Das peruanische Parteiensystem 447

Tabelle 49: Das peruanische Wahlsystem nach den Verfassungen von 1979 und 1993 452

Tabelle 50: Kennziffern sozioökonomischer Entwicklung in Peru, 1980-2004 455

Tabelle 51: Die Entwicklung der politischen Gewalt in Peru, 1980-1994 457

Tabelle 52: Wertschätzung für die Demokratie als Herrschaftsform in Peru, 1996-2005 460

Tabelle 53: Zufriedenheit mit der real existierenden Demokratie in Peru, 1996-2004 461

Tabelle 54: Ergebnis der peruanischen Präsidentschaftswahl 1980 465

Tabelle 55: Zusammensetzung des peruanischen Kongresses, 1980-1985 465

Tabelle 56: Ergebnis der peruanischen Präsidentschaftswahl 1985 484

Tabelle 57: Zusammensetzung des peruanischen Kongresses, 1985-1990 485

Tabelle 58: Ergebnis der peruanischen Präsidentschaftswahlen 1990 (erster Wahlgang) 506

Tabelle 59: Ergebnis der peruanischen Präsidentschaftswahlen 1990 (Stichwahl) 508

Tabelle 60: Zusammensetzung des peruanischen Kongresses, 1990-1992 509

Tabelle 61: Zusammensetzung des Demokratischen Verfassungskongresses, 1993-1995 518

Tabelle 62: Ergebnis der peruanischen Präsidentschaftswahl 1995 543

Tabelle 63: Zusammensetzung des peruanischen Kongresses, 1995-2000 544

Tabelle 64: Ergebnis der peruanischen Präsidentschaftswahlen 2000 (erster Wahlgang) 550

Tabelle 65: Zusammensetzung des peruanischen Kongresses, 2000/01 550

Tabelle 66: Ergebnis der peruanischen Präsidentschaftswahlen 2000 (Stichwahl) 551

Tabelle 67: Dekretismus in Peru 560

Tabelle 68: Politische Rechte und bürgerliche Freiheiten in Chile, 1990-2006 574

Tabelle 69: Das chilenische Regierungssystem: Exekutiv-legislatives Kompetenzgefüge.....583

Tabelle 70: Die Fragmentierung des chilenischen Parteiensystems: Effektive Zahl der Parteien 585

Tabelle 71: Die Volatilität des chilenischen Parteiensystems (Abgeordnetenhaus).....588

Tabelle 72: Das chilenische Parteiensystem 590

Tabelle 73: Das chilenische Wahlsystem.....595

Tabelle 74: Wertschätzung für die Demokratie als Herrschaftsform in Chile, 1996-2005.....599

Tabelle 75: Zufriedenheit mit der real existierenden Demokratie in Chile, 1996-2004 600

Tabelle 76: Kennziffern sozioökonomischer Entwicklung in Chile, 1990-2004.....603

Tabelle 77: Ergebnis der chilenischen Präsidentschaftswahl 1989.....610

Tabelle 78: Zusammensetzung des chilenischen Kongresses, 1990-1994.....611

Tabelle 79: Ergebnis der chilenischen Präsidentschaftswahl 1993.....635

Tabelle 80: Zusammensetzung des chilenischen Kongresses, 1994-1998.....636

Tabelle 81: Zusammensetzung des chilenischen Kongresses, 1998-2002.....642

Abbildung 1: ‘Strukturelle Defizite’ des präsidentiellen Regierungssystems und Dekonsolidierung der Demokratie 96

Abbildung 2: Anatomie des autogolpe.....541

Abbildung 3: Circulus vitiosus schwacher Institutionalität 563

Abkürzungsverzeichnis

AN	Avanzada Nacional
AP	Acción Popular
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
APRE	Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana
APRODEH	Asociación Pro Derechos Humanos
B	bürgerliche Freiheiten
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CCD	Congreso Constituyente Democrático
CDA	constitutional decree authority
CEP	Centro de Estudios Públicos
CERC	Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea
CFP	Concentración de Fuerzas Populares
CID	Institucionalista Demócrata
CMS	Coordinadora de Movimientos Sociales
CODE	Convergencia Democrática
CODE/PP	Convergencia Democrática/País Posible
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CUT	Central Unitaria de Trabajadores
C 90	Cambio 90
C 90/NM	Cambio 90/Nueva Mayoría
DDA	delegated decree authority
DINA	Dirección de Inteligencia Nacional
DP	Democracia Popular
DP-UDC	Democracia Popular – Unión Demócrata Cristiana
F	frei
FADI	Frente Amplio de Izquierda
FG	Freiheitsgrad
FIM	Frente Independiente Moralizador
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FNTC	Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos
FNV	Federación Nacional Velasquista
FOCEP	Frente Obrero Campesino Estudiantil
FRA	Frente Radical Alfarista

FREDEMO	Frente Democrático
FREPAP	Frente Agrícola Peruano
FRN	Frente de Reconstrucción Nacional
FUT	Frente Unitario de Trabajadores
HDI	Human Development Index
ID	Izquierda Democrática
IN	Izquierda Nacionalista
IS	Izquierda Socialista
IU	Izquierda Unida
IWF	Internationaler Währungsfonds
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
LP	Liberación Provincial
MBH	Movimiento de Bases Hayistas
MDI	Movimiento Democrático de Izquierda
MIA	Movimiento Independiente Agrario
MIRA	Movimiento Independiente por una República Auténtica
ML	Movimiento Libertad
MPD	Movimiento Popular Democrático
MRTA	Movimiento Revolucionario Túpac Amaru
MUPP-NP	Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País
NF	nicht frei
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OBRAS	Movimiento Cívico Obras
P	politische Rechte
PADIN	Partido de Integración Nacional
PAIS	Partido Amplio de la Izquierda Socialista
PAP	Partido Aprista Peruano
PC	Partido Comunista
PCD	Pueblo, Cambio y Democracia
PCE	Partido Conservador Ecuatoriano
PCE-UN	Partido Conservador Ecuatoriano – Unión Nacional
PD	Partido Demócrata
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PDI	Movimiento de Participación Democrática de Izquierda
Perú al 2000/FNTC	Perú al 2000/Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos
PH	Partido Humanista

PL	Partido Liberal
PLRE	Partido Liberal Radical Ecuatoriano
PNR	Partido Nacionalista Revolucionario
PPC	Partido Popular Cristiano
PPD	Partido por la Democracia
PR	Partido Radical
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PS	Partido Socialista de Chile
PSC	Partido Social Cristiano
PSE	Partido Socialista Ecuatoriano
PS-FA	Partido Socialista – Frente Amplio
PSUR	Partido del Sur
PUR	Partido Unidad Republicana
R	Movimiento Renovación
RN	Renovación Nacional
SEGPRES	Secretaría General de la Presidencia
SIN	Servicio de Inteligencia Nacional
SODE	Solidaridad y Democracia
TF	teilweise frei
TGC	Tribunal de Garantías Constitucionales
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UCC	Unión de Centro-Centro
UCCP	Unión de Centro-Centro Progresista
UDI	Unión Demócrata Independiente
UDP	Unión Democrático Popular
UI	Unión de Izquierda
UNIR	Unión de Izquierda Revolucionaria
UNO	Unión Nacional Odriísta
UPL	Unión Popular Latinoamericana
UPP	Unión por el Perú

Vorwort

Der Weg war weit und beschwerlich, doch er hat sich gelohnt. Es stellt eine einmalige Erfahrung dar, nach vollendetem Studium noch eins draufzusetzen und den Elfenbeinturm erst so richtig zu inspizieren: Das Verfassen einer Dissertation ist eine geistige, organisatorische und soziale Herausforderung, ein Unternehmen, das zugleich Breitenarbeit und Tiefgang erfordert. Insbesondere nachdem das politiknahe Erwerbsleben in Brüssel seine beruflichen Anforderungen an mich gestellt hatte, wurde sie mir mehr und mehr auch eine Herausforderung körperlicher Art.

Das Ende der Wegstrecke ist erreicht, und ich habe Danke zu sagen: Mein 'akademischer Dank' gilt Dieter Nohlen, dessen Denken mich zutiefst geprägt hat. Seine belebenden Publikationen, seine erfrischenden Lehrveranstaltungen, sein unverkrampfter persönlicher Umgang haben mir vor Augen geführt, dass geistige Brillanz nicht mit professoraler Verstaubtheit einhergehen muss. Im Gegenteil: Gerade im Unprätentiösen, das nicht gleich eindeutige Antworten auf alle Fragen parat hat, sondern sich multiperspektivisch durch das kausale Dickicht vorantastet, scheint mir der Schlüssel zur angemessenen Erklärung politisch-sozialer Phänomene zu liegen.

Zutiefst danken möchte ich meinen Eltern. Für ihre Kinder zu sorgen, in jeder Hinsicht 'da zu sein', war bei ihnen nie bloß Lippenbekenntnis, sondern Teil eines liebevollen Lebensprogramms. Auch meiner geliebten Barbara gilt mein Dank: Ohne ihre mehrjährige Stütze wären die Mühen im Zusammenhang mit der Durchführung meines Dissertationsprojektes, zu der sich der Alltag des beruflichen Lebens hinzugesellte, nur schwer zu ertragen gewesen. Gerade in den letzten Wochen vor Fertigstellung der Arbeit war sie mir auch eine unschätzbare praktische Hilfe.

Schließlich möchte ich mich bei meinen Gesprächspartnern in Ecuador bedanken: Pablo Andrade (*Universidad Andina Simón Bolívar*), Rodrigo Borja (ecuadorianischer Staatspräsident von 1988 bis 1992), Felipe Burbano de Lara (*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*; FLACSO), Carlos de la Torre (FLACSO), Michael Langer (Friedrich-Ebert-Stiftung), Simón Pachano (FLACSO), Helga Rothfritz (Konrad-Adenauer-Stiftung), Armin Schlegl (Hanns-Seidel-Stiftung) sowie Janos Zimmermann (Gesell-

schaft für Technische Zusammenarbeit); ferner dem unbekannten Taxifahrer, der mir in einer halbstündigen Autofahrt durch Quito wertvolle Einblicke in die ecuadorianische Politik vermittelte. Die inspirierenden Unterhaltungen ‘vor Ort’ überführten meine zuvor gewonnenen Erkenntnisse aus der akademischen Distanz in die Erfahrbarkeit. Sie haben mir, zusammen mit der erneuten Anschauung der politischen und sozialen Wirklichkeit einer Dritte-Welt-Demokratie, zu Bewusstsein gebracht, was letzten Endes Kern allen politikwissenschaftlichen Arbeitens sein sollte: das Bemühen, den Menschen in seinem zirkulären Zusammenhang als Macher und Gemachter, als Bedinger und Bedingter von Institutionen, Strukturen, letztlich: seiner eigenen Geschichte besser zu verstehen.

Brüssel, im Juli 2007

0 Einleitung

Man könnte annehmen, das Thema ‘junge Demokratien’ sei nun endgültig passé. Dritte und sogar vierte „Wellen“ der Demokratisierung (Huntington 1991; von Beyme 1994) sind über die autoritären Systeme der Erde gerollt; die liberale Demokratie westlicher Prägung scheint sich unaufhaltsam durchzusetzen, das viel besungene „Ende der Geschichte“ (Francis Fukuyama) nahezu erreicht. Was lohnt da noch die Beschäftigung mit ‘jungen Demokratien’, jenen zarten Pflänzchen staatlicher Herrschaftsform, die erst vor Kurzem, in einem mehr oder weniger langen Übergangsprozess, von autokratischen in demokratische Systeme transformiert wurden? Was soll ‘jung’ sein an Demokratien, die schon zehn, fünfzehn, zwanzig Jahre bestehen? Gibt es überhaupt noch ‘junge’ Demokratien?

Es gibt sie: Demokratien können so lange als ‘jung’ bezeichnet werden, wie sie um *die Sicherung ihres Bestandes, um Konsolidierung* ringen. Während in etablierten Demokratien von einer dauerhaften Stabilität der politischen Ordnung ausgegangen werden kann, sind „democracies in the making“ (Weffort 1993: passim) nicht davor gefeit, eine schleichende Aushöhlung oder gar einen Zusammenbruch derselben zu erfahren.

Doch wer oder was trägt dazu bei, dass der demokratische Neuling nicht bloß als formale Demokratie fortbesteht – etwa, indem er regelmäßig freie und faire Wahlen abhält –, sondern derart in seinem Bestand gefestigt wird, dass er auch gegen größere Krisen gewappnet ist? Wie lässt sich bewerkstelligen, dass aus einer jungen Demokratie keine persistente Schönwetterdemokratie wird, deren Zusammenbruch bisher zwar verhindert werden konnte, die das Menetekel ihres *breakdowns* jedoch in großen Lettern auf der Stirn geschrieben hat? Diesen und ähnlichen Fragen will die vorliegende Untersuchung nachspüren. Nicht, indem die ganze Bandbreite möglicherweise relevanter Faktoren in den Blick genommen und auf ihre Beziehung zu dem Phänomen ‘demokratische Konsolidierung’ geprüft wird. Der Einfluss der mannigfachen Wirkfaktoren auf die Bestandsaussichten einer jungen Demokratie soll auch nicht geleugnet werden, doch bietet sich forschungspragmatisch der Ansatz an, sich auf ein bestimmtes Faktorenbün-

del zu konzentrieren und dieses systematisch nach seiner Bedeutung für das mehr oder weniger stabile Fortbestehen der jungen Demokratie auszuleuchten. Gleichzeitig gilt es freilich zu berücksichtigen, dass Faktoren außerhalb des unmittelbar interessierenden Untersuchungszusammenhangs (Kontext) die Entwicklung der Demokratie mitbeeinflussen können.

Institutions matter

Es lassen sich institutionelle und nicht-institutionelle Variablen unterscheiden, von denen Auswirkungen auf den Untersuchungsgegenstand 'demokratische Konsolidierung' angenommen werden können. Die vorliegende Arbeit möchte institutionellen Faktoren ein besonderes Augenmerk zukommen lassen. Sie behandelt den *Untersuchungszusammenhang von Regierungssystem, Parteiensystem, Wahlsystem und demokratischer Konsolidierung*. Selektionskriterium war erstens die Relevanzannahme: Die Untersuchung geht davon aus, dass Institutionen eine zentrale Rolle im Konsolidierungsprozess junger Demokratien spielen. *Institutions matter*. Zweites Selektionskriterium war der geografische Hintergrund, vor dem diese Arbeit abgefasst wurde: Lateinamerika, ein Subkontinent junger Demokratien mit seinen so ähnlichen – präsidentiellen – Regierungssystemen und seinen verschiedenartigen Parteien- und Wahlsystemen bot sich als experimentelle Spielwiese für theoretische und empirische Studien an.

Indem die Variablen Regierungssystem, Parteiensystem und Wahlsystem in den Blick genommen werden, nimmt der Untersuchende einen *institutionalistischen Standpunkt* ein, d.h. er geht von der Relevanz institutioneller Faktoren für den von ihm gewählten Objektbereich aus. Damit verortet er sich automatisch in einem relativ jungen Forschungsstrang, der das sozialwissenschaftliche Akteursparadigma hinter sich gelassen und makroanalytischen Instrumenten einen höheren Stellenwert beigemessen hat: Angesprochen ist der sog. Neoinstitutionalismus. Dieser stellt eine disziplinübergreifende wissenschaftliche Bewegung dar, die nicht nur in Ökonomie und Soziologie, sondern auch in der politikwissenschaftlichen Transformationsforschung Anklang gefunden hat, in jenem Forschungszweig also, der sich mit politischen Systemwechsel-Prozessen beschäftigt. Indem die Arbeit nach der Relevanz von politischen Institutionen für die

Konsolidierung junger Demokratien fragt, ist sie an der Schnittstelle von Institutionen- und Konsolidierungsforschung zu verorten.

Ziel und Ansatz

Welcher Gewinn ist mit der wissenschaftlichen Konstruktion des Zusammenhangs von Regierungssystem, Parteiensystem und Wahlsystem auf der einen Seite und demokratischer Konsolidierung auf der anderen Seite verbunden? Auf dem Wege einer systematischen Verknüpfung der Variablen, so behauptet diese Studie, lassen sich wichtige institutionentypische Regel- und Anreizwirkungen für relevante Akteure aufzeigen und damit Konsolidierungs- oder auch Dekonsolidierungseffekte hinsichtlich der jungen Demokratie begründen. Die Untersuchung will auch einen Beitrag zum Verständnis über Erfolge, Stagnationen und Misserfolge länderspezifischer Demokratieentwicklungen leisten.

Sie will jedoch nicht – darauf wurde bereits hingewiesen – in die Analyse sämtlicher Bedingungsfaktoren von Konsolidierungsprozessen einsteigen. Gleichwohl verfolgt sie *keinen Drei-Variablen-Reduktionismus*, der allein in Regierungs-, Parteien- und Wahlsystem das Heil erfolgreicher Demokratieentwicklung sucht. Überhaupt vertritt sie *keinen institutionalistischen Reduktionismus*. So zentral institutionelle Faktoren für die Entwicklung einer Demokratie in der Folge ihres Entstehens sein mögen: Wirtschaftskrisen, das internationale Umfeld oder aber die politische Kultur des jeweiligen Landes können dem Institutionenforscher einen Strich durch die Rechnung machen und eine Erklärungsprädominanz vor den von ihm für so wichtig erachteten Institutionen einnehmen. Dieses Möglichkeitsfaktum spricht noch lange nicht gegen deren Relevanz; es stellt allerdings eine Relativierung des institutionalistischen Erklärungsanspruchs dar. Institutionenforschung muss kontextsensibel sein.

Schaufelt sich der institutionenorientiert arbeitende Konsolidierungsforscher damit nicht sein eigenes Grab? Begibt er sich nicht, indem er auf die Formulierung gesetzmäßiger Aussagen über die Wirkungen von Institutionen verzichtet, in den Bereich wissenschaftlicher Belanglosigkeit und macht sich und seine Disziplin überflüssig? Nein. Er versucht lediglich, der sozialen Wirklichkeit in ihrer Komplexität (und damit multikau-

salen Bedingtheit) gerecht zu werden. Zu dieser Realität gehört, dass sich die Bedeutung der vielen Bedingungsfaktoren eines interessierenden politisch-sozialen Phänomens – und ein solches stellt ‘demokratische Konsolidierung’ dar – im Zeitablauf verändert: Die jeweiligen Erklärungsgewichte einzelner Variablen verschieben sich ständig; die zeitenspezifischen Mischungsverhältnisse zu ergründen stellt eine notwendige Differenzierungsaufgabe sozialwissenschaftlichen Forschens dar.

In dieser Arbeit soll – aus der Perspektive eines ‘historisch-empirischen’ Institutionalismus, wie er soeben angerissen wurde (vgl. ausführlicher Abschnitt 2.1.2) – die Erklärungskraft von Analysen aufgezeigt werden, die sich dem Phänomen demokratische Konsolidierung mit der Konzentration auf politisch-institutionelle Variablen nähern. Bereits die Beschäftigung mit nur einem der drei Institutionengefüge birgt heuristisches Potenzial: Sowohl von bestimmten Merkmalsausprägungen der Variablen Regierungssystem als auch der Variablen Parteiensystem oder Wahlsystem können konsolidierungsförderliche bzw. -feindliche Wirkungen abgeleitet werden. Allerdings gelten diese Aussagen unter dem Ceteris-paribus-Vorbehalt: Unter ansonsten gleichen Bedingungen kann dieser oder jener Effekt erwartet werden. Wie unschwer vorstellbar ist, hat diese Annahme mehr mit der Realität des Reagenzglases gemein als mit hoch komplexen politischen Transformationsprozessen. Erklärungsmächtiger erscheint eine Betrachtungsweise, die Regierungs-, Parteien- *und* Wahlsystem in den Blick nimmt. Erst indem die drei in ihrer kombinatorischen Wirkung auf den Konsolidierungsprozess untersucht werden, entfaltet die politisch-institutionelle Analyse ihre explikative Kraft. Es wird sich zeigen, dass es weniger die Merkmalsausprägungen jeweils einer Variablen sind, die über das Wohl und Wehe der demokratischen Konsolidierung entscheiden, als vielmehr bestimmte institutionelle *Kombinationen* von Regierungs-, Parteien- und Wahlsystem. Hinzu treten Faktoren des außerinstitutionellen Kontextes. Sie bestimmen Wirkungsrichtung und -intensität der Einzelinstitutionen wie des institutionellen Gesamtarrangements maßgeblich mit.

Begriffe

Was gedanklich kombiniert werden soll, bedarf einer kurzen Begriffsbestimmung; keiner umfassenden definitorischen Übung (eine solche findet sich im theoretischen Teil I), sondern einer Skizze dessen, was mit den im Zusammenhang untersuchten Variablen gemeint ist. Der Terminus 'Regierungssystem' bezieht sich im Wesentlichen auf die zentralen Verfassungsinstitutionen Staatsoberhaupt, Regierung und Parlament. Regierungssysteme können dichotomisch-grob in parlamentarische und präsidentielle unterschieden werden. Während in Ersteren die Regierung aus dem Parlament hervorgeht, werden in Letzteren beide Gewalten unabhängig voneinander gewählt. Die vorliegende Untersuchung wird die Variable Regierungssystem v.a. in ihrer präsidentiellen Ausprägung behandeln. 'Parteiensystem' meint das interaktive Gefüge der Parteien in einem politischen System. Es kann in die Merkmalsdimensionen 'Fragmentierung' (Zersplitterung), 'Polarisierung' (ideologische Distanz) und 'Institutionalisierung' (Strukturiertheit, Verwurzelung) ausdifferenziert werden. Mit 'Wahlsystem' ist schließlich der „Modus (angesprochen, AO), nach welchem die Wähler ihre Partei- und/oder Kandidatenpräferenz in Stimmen ausdrücken und diese in Mandate übertragen werden" (Nohlen 2004c: 53). Üblich ist die Unterscheidung in Mehrheits- und Verhältniswahlsysteme, doch stellen Wahlsysteme in der Kombinierbarkeit der sie konstituierenden Elemente derart komplexe Gebilde dar, dass diese Zweiteilung dringend einer Ausdifferenzierung bedarf.

Neben den unabhängigen Variablen bedarf insbesondere die abhängige Größe, also das, was in seiner politisch-institutionellen Bedingtheit erklärt werden soll, einer semantischen Eingrenzung. 'Demokratische Konsolidierung' ist aber ein so multidimensionaler Begriff, dass seine Komplexität hier allenfalls angedeutet werden kann (vgl. Kapitel 1.1): Er bezieht sich wesentlich – dies sollte bereits klar geworden sein – auf die *Bestandssicherung einer noch ungefestigten Demokratie*. Da politische Entwicklungsprozesse jedoch keineswegs immer unidirektional verlaufen, ist für eine junge Demokratie ebenso das konsolidierungstheoretisch wenig erfreuliche Faktum der 'Bestandsverunsicherung' denkbar. In diesem Fall erweist es sich als sinnvoll, von 'Dekonsolidierung' des betreffenden politischen Systems zu sprechen.

Wie lässt sich der historisch-empirische Ansatz in die Forschungspraxis umsetzen, d.h. wie können die zentralen Begrifflichkeiten so miteinander verknüpft werden, dass sich ein kohärentes Aussagengerüst ergibt, welches Einblicke in die politisch-institutionelle Bedingtheit demokratischer Konsolidierung ermöglicht? Und wie können die theoretisch gewonnenen Erkenntnisse zum Zusammenhang von politischen Institutionen und demokratischer Konsolidierung auf die Empirie angewandt und auf ihre Stichhaltigkeit geprüft werden? Diese Studie folgt einer *klaren Zweiteilung*, die im Folgenden erläutert werden soll.

Teil I: Theoretische Grundlagen

Teil I will auf systematische Art und Weise die Beziehungen zwischen den operativen Variablen untersuchen. Die theoretische Argumentation, welche einen bedeutenden Teil der Schrift einnehmen wird, soll dazu dienen, über die Vermittlung der für den Untersuchungsgegenstand relevanten Begrifflichkeiten und die Diskussion von vermuteten Kausalrelationen ein Verständnis für die Wirkungszusammenhänge der komplexen Transformationsrealität politischer Systeme zu entwickeln. Das so entstehende Aussagengerüst hat dreierlei Wert. Erstens einen Systematisierungswert: Indem die einschlägige Literatur systematisch aufbereitet wird, treten die zahlreichen dort aufgestellten Hypothesen aus der Verworrenheit der wissenschaftlichen Debatte mit ihren oftmals impliziten Annahmen an eine explizite Oberfläche. Dadurch entsteht ein Aussagengerüst hinsichtlich der Wirkungsweise von Institutionen auf Transformations- und besonders Konsolidierungsphänomene; zweitens und damit zusammenhängend einen Wissensvermittlungswert: Schließlich stellt die Strukturierung der wissenschaftlichen Diskussion auch eine profunde Einführung in den Forschungszusammenhang ‘politische Institutionen und demokratische Konsolidierung’ dar; drittens einen heuristischen Wert: In Anwendung auf die empirische Realität dient das theoretische Aussagengerüst als Untersuchungsinstrumentarium (*framework of analysis*), mit dem sich die Wirklichkeit der Demokratieentwicklung eines Landes beschreiben und erklären lässt. Umgekehrt – und hier schließt sich der Kreis aus Theoriebildung und Anwendung auf die Empirie – führt die ‘praktische’ Verwendung des Analysegerüstes zu verifizierenden bzw. falsifi-

zierenden Rückmeldungen. Damit muss das einmal entworfene Hypothesengeflecht ggf. modifiziert werden.

Zunächst soll eine genauere Bestimmung der unabhängigen Variablen ‘demokratische Konsolidierung’ vorgenommen werden (Kapitel 1). Es wäre wenig sinnvoll, die Erklärung eines komplexen politisch-sozialen Gegenstandes anzugehen, ohne sich Gewissheit über dessen Bedeutungsgehalt verschafft zu haben. Ich werde zu zeigen versuchen, dass es sich bei der ‘demokratischen Konsolidierung’ um alles andere als eine semantisch klar umrissene Begrifflichkeit handelt. Dazu will ich zunächst eine erste begriffliche Annäherung vornehmen (1.1.1), um anschließend eine Systematisierung der zahlreichen Konzeptualisierungsansätze zu unternehmen (1.1.2). Dadurch soll keine umfassende konsolidierungstheoretische Abhandlung entstehen. Gleichwohl sind die Ausführungen geeignet, die konzeptionelle Polyfonie nach bestimmten Kriterien, wie sie in der Literatur (wenn auch nicht immer explizit) zu finden sind, zu strukturieren.

Da die Diskussion der verschiedenen Konzeptualisierungen von ‘demokratischer Konsolidierung’ auch unter institutionalistischem Blickwinkel geführt wird, kann gegen Ende dieses Abschnitts eine Art ‘institutionentaugliches Konsolidierungskonzept’ gewonnen werden. Dieses Extrakt soll im nächsten Unterkapitel (1.2) in den größeren Zusammenhang der Systemtransformation eingeordnet werden. Demokratische Konsolidierung bezeichnet nämlich noch nicht die gesamte Systemwechsel-Realität. Sie stellt lediglich eine, wenn auch bedeutende, Phase des umfassenden Transformationsprozesses dar, die, um die Gefahr analytischer Konfusion infolge diffuser Begrifflichkeiten zu bannen, trennscharf von den übrigen Phasen unterschieden werden muss. Ist nach der definitorisch-konzeptionellen auch die temporale Präzisierung getan, bietet es sich an, ein Konzept zu suchen, das geeignet erscheint, den Zusammenhang von politischen Institutionen und demokratischer Konsolidierung erfassen zu helfen. Ein sog. Mehrebenenmodell soll kurz vorgestellt werden (1.3). Abschließend will ich versuchen, das diffuse Konzept ‘demokratische Konsolidierung’ für die institutionalistische, prozessorientierte Analyse messbar zu machen und das heuristische Potenzial einer minimalistischen Konzeptualisierung für die institutionenbezogene Analyse darzulegen (1.4).

Dieses Potenzial kann das institutionenadäquate Konsolidierungskonzept in dem nun folgenden theoretischen Hauptkapitel unter Beweis stellen (Kapitel 2). Nachdem die

Präliminarien zu diesem Kapitel einen Abriss der Institutionenforschung unternommen, verschiedene Herangehensweisen innerhalb des Forschungszweiges unterschieden und aus der Favorisierung des historisch-empirischen Ansatzes heraus eine Art institutionalistisches Credo für diese Arbeit formuliert haben (2.1), soll zunächst auf der konstitutionellen, der obersten analytischen Ebene des Modells der Zusammenhang von *Regierungssystem* und demokratischer Konsolidierung untersucht werden (2.2). Über diesen Zusammenhang wurde, wenngleich er oftmals nicht so bezeichnet wurde, eine ausladende Debatte geführt, die zugespitzt in dem Gegensatz 'Präsidentialismus versus Parlamentarismus' zum Ausdruck kommt. Bei aller Kritik an dem Debattierstil lässt sich diese Diskussion fruchtbar machen für eine Systematisierung der implizit oder explizit unterstellten Zusammenhänge zwischen der Struktur des Präsidentialismus und deren Wirkungen auf den Konsolidierungsprozess (2.2.1). Die theoretische Analyse wird einzelne sog. 'strukturelle Defizite', die dem präsidentiellen Systemtyp angelastet werden, aufzudecken und Zusammenhänge zu der abhängigen Variablen demokratische Konsolidierung herzustellen suchen. Dabei soll, um die Stichhaltigkeit der Argumente zu überprüfen, nach dem Prinzip von Rede und Gegenrede vorgegangen werden. Ziel dieser theoretischen Diskussion ist die Konstruktion eines Analyserasters, das über den Konsolidierungsprozess einer jungen Demokratie gelegt werden und so der Beitrag des präsidentiellen Systemtyps zu den Fortschritten, Stagnationen oder Rückschritten der Demokratieentwicklung abgeschätzt werden kann. Eine Diskussion der statistischen Rückendeckungsversuche für die theoretische Präsidentialismus-Kritik (2.2.2) sowie ein Fazit, das die relative Konsolidierungsrelevanz des Regierungssystems herausarbeitet (2.2.3), runden den ersten Teil von Kapitel 2 ab.

Die Betrachtungen zur Demokratierelevanz der zweiten politisch-institutionellen Variablen spielen sich eine analytische Ebene tiefer ab: Auf der repräsentativen Ebene soll der Zusammenhang von *Parteiensystem* und demokratischer Konsolidierung untersucht werden (2.3). Parteiensysteme können nach verschiedenen Merkmalsdimensionen ausgeleuchtet werden (s.o.). Jede einzelne Dimension stellt zugleich ein Instrument für die Erfassung eines (quantitativen oder qualitativen) Merkmals wie auch für die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen dieser Dimension und dem Konsolidierungsprozess dar; so bietet etwa der Abschnitt über die Fragmentierung sowohl Einblick in die Messtechniken der Zersplitterung eines Parteiensystems als auch in die Zusammen-

hänge zwischen hoher bzw. niedriger Fragmentierung und demokratischer Konsolidierung. Ziel dieses Unterkapitels ist die differenzierende Diskussion von Zusammenhängen zwischen den einzelnen Merkmalsdimensionen und der Variablen demokratische Konsolidierung. Wiederum stellt die Diskussion ein umfassendes Analyseinstrumentarium bereit, mit dem Parteiensysteme auf ihre Konsolidierungs- bzw. Dekonsolidierungswirkungen untersucht werden können. Wiederum wird sich zeigen, dass das Parteiensystem eine wichtige politisch-institutionelle Variable ist, die in ihrer Relevanz für die Demokratieentwicklung nicht unterschätzt werden darf, dass es jedoch keineswegs dieser eine Faktor ist, der über die *prospects for democracy* entscheidet.

Zurück auf die konstitutionelle Ebene führt der Schritt zum *Wahlsystem*, der dritten politisch-institutionellen Variablen, welcher sich die vorliegende Untersuchung widmet (Kapitel 2.4). Beim Wahlsystem handelt es sich um ein überaus komplexes Institutionengebilde, das sich dem einfachen analytischen Zugriff entzieht. Die Schwerfassbarkeit legt es nahe, die Beantwortung der Frage nach dem Zusammenhang von Wahlsystem und demokratischer Konsolidierung mit besonderer systematisch-analytischer Sorgfalt anzugehen: Nachdem die theoretische Wahlforschung und ihre Aussagen zum Zusammenhang von Wahlsystem und Parteiensystem auf Herz und Nieren geprüft und eine Lanze für kontextbewusste historisch-empirische Wahlforschung gebrochen wurde (2.4.1), soll die Variable nach drei Dimensionen ausdifferenziert werden (2.4.2); denn ‘das Wahlsystem’ – so lautet eine zentrale Erkenntnis aus der Beschäftigung mit diesem politischen Institutionengefüge – gibt es nicht. Es lassen sich Parlamentswahlsystem (2.4.2.1), Präsidentschaftswahlsystem (2.4.2.2) und Timing von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen (2.4.2.3) unterscheiden. Diese Ausdifferenzierung hält zwar keine einfachen Wahrheiten zu den interessierenden Zusammenhängen bereit, und sie führt den Leser über ein weites Feld wahlsystemischer Detailfragen. Doch wird sie sich als überaus nützlich erweisen, wenn es an die Kausalanalyse konkreter junger Demokratien geht.

Der letzte Teil des theoretisch-institutionalistischen Kapitels 2 will die Betrachtungen über die Zusammenhänge von Regierungssystem bzw. Parteiensystem bzw. Wahlsystem und demokratischer Konsolidierung zusammenführen und die gewonnenen Erkenntnisse in einem *framework of analysis* verdichtet darstellen (2.5). Dabei soll deutlich werden, dass just die für diese Arbeit gewählte Tripelperspektive wertvolle Ein-

sichten in die Konsolidierungsrealität einer jungen Demokratie vermittelt, es sich also bei Regierungs-, Parteien- und Wahlsystem keineswegs um drei beliebig nebeneinander gesetzte politisch-institutionelle Variablen handelt. Zwar hat auch der Ceteris-paribus-Charakter der Ausführungen über den jeweiligen Zusammenhang der einzelnen Institutionen mit der abhängigen Variablen demokratische Konsolidierung heuristischen Wert, doch erschließt sich die Stabilisierungsproblematik der konkret zu untersuchenden Demokratie weit besser, indem alle drei in ihrer gekoppelten Wirkung untersucht werden und dabei das Interventionspotenzial des Kontextes beachtet wird.

Zwar legt der Titel dieser Arbeit eine Gleichberechtigung der drei unabhängigen Variablen für die politisch-prozessual angelegte Untersuchung nahe; doch folgt die Studie der Annahme, dass das Regierungssystem eine Erklärungsprädominanz gegenüber den beiden anderen Variablen für sich reklamieren kann. So soll der politische Prozess hier, auf der konstitutionellen Ebene, nachgezeichnet und auf konsolidierungsrelevante Institutioneneffekte untersucht werden. Das Parteiensystem leistet zwar einen beträchtlichen Erklärungsbeitrag für das dortige Geschehen (womöglich sogar mehr als das Regierungssystem), es steht aber nicht im Mittelpunkt der prozessanalytischen Aufmerksamkeit und stellt damit das erste Erklärungskomplement dar. Als zweites Erklärungskomplement fungiert das Wahlsystem, das gleichfalls keine *unmittelbare* explikative Kraft für sich beanspruchen kann. Indem es jedoch den politischen Wettbewerb strukturiert wie kein zweiter politisch-institutioneller Faktor, gebührt ihm allein analytische, keineswegs erklärungsmäßige Nachrangigkeit.

Teil II: Empirie

Erst Teil II wird die analytischen Instrumente aus dem umfangreichen theoretischen Teil zur Anwendung bringen. Für den empirisch-vergleichenden Forschungsschritt dieser Arbeit habe ich drei junge lateinamerikanische Demokratien als Untersuchungsfälle gewählt, die sich, was ihren Konsolidierungsgrad anbelangt, erheblich voneinander unterscheiden. Während die zentralen Andenrepubliken Ecuador und Peru, die ihre neu errungene Demokratie mehr schlecht als recht aufrechterhalten konnten bzw. sogar einen Rückfall in autoritäre Verhältnisse zu erleiden hatten, als klar unkonsolidiert einge-

stuft werden müssen, konnte die *Cono-Sur*-Demokratie Chile in Rekordzeit Bestandsfestigkeit erlangen.

Den Einzelfallstudien ist ein Kapitel vorgeschaltet, das sich mit der Demokratiewirklichkeit *Lateinamerikas*, seinen politischen Institutionen und typischen Kontextbedingungen, beschäftigt (Kapitel 3). Diese Ausführungen erlauben die Einordnung der Länderspezifitäten in einen größeren regionalen Zusammenhang; schließlich vollzieht sich die Demokratiegeschichte eines Landes nicht unabhängig von den Gegebenheiten seiner *area*.

Anschließend soll die Entwicklung dreier junger Demokratien des Subkontinents, Ecuadors, Perus und Chiles, von der Transition bis zum Jahr 2000 institutionalistisch untersucht werden (Kapitel 4 bis 6). Die drei Länderkapitel werden dabei stets derselben Argumentationsstruktur folgen: Den Beginn der jeweiligen Einzelfallanalyse bildet ein ausführlicher Abschnitt mit dem Titel 'Transition, Institutionen, Kontext' (4.1, 5.1, 6.1); Ziel dieser Ausführungen ist es, neben dem Informieren über die (Re)Demokratisierung des betreffenden Landes das jeweilige historische 'Bett' der jungen Demokratie, bestehend aus politischen Institutionen und Kontextbedingungen, auszuleuchten. Die Annahme dahinter lautet, dass die Entwicklung einer Demokratie maßgeblich von institutionellen (politische Institutionen: Regierungssystem, Parteiensystem, Wahlsystem) wie auch nicht-institutionellen Faktoren (Kontext: Relevanz einzelner Kontextfaktoren nach Ländern unterschiedlich) abhängt; sich auf einzelne Faktoren oder auch Faktorenbündel (etwa: Institutionen) zu kaprizieren hieße, die multifaktorielle Bedingtheit von Demokratieentwicklung zu unterschlagen. Es schließt sich die eigentlich institutionalistische und prozessorientierte Untersuchung an: Für jede einzelne Regierungsperiode wird der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems dargestellt (4.2, 5.2, 6.2).[1] Die mit 'Regierungszeit' betitelten temporalen Grundeinheiten werden nochmals unterteilt: in die Subeinheiten 'Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung', 'Die Beziehungen

[1] Die zeitliche Ausdifferenzierung nach Regierungsperioden ist zwar mühselig, wird der diachronen Varianz der Bedeutung einzelner Wirkfaktoren aber gerechter als Langzeitbetrachtungen, die sich vor die schwierige Aufgabe gestellt sehen, über historische Großabschnitte (etwa den gesamten Zeitraum seit Rückkehr zur Demokratie) zu befinden. Untersuchungen der genannten Art sind nicht 'falsch' und bringen ohne Zweifel substanzielle Forschungsergebnisse hervor. Hier wird jedoch die Annahme vertreten, dass ein Analysemodus, der kürzeren Zeithorizonten folgt, 'direktere' kausale Verknüpfungen zwischen politisch-institutionellen (sowie kontextuellen) Ursachen und Konsolidierungs- oder Dekonsolidierungswirkungen herstellen kann.

zwischen Exekutive und Legislative' und 'Fazit'. Den chronologisch und analytisch-narrativen Ausführungen eines Regierungszeitraums folgt jeweils ein institutionalistischer Erklärungsversuch, bei dem systematisch die einzelnen politisch-institutionellen Variablen mit dem spezifischen Verlauf der Demokratieentwicklung verknüpft werden, um anschließend durch die Analyse des Beitrags von Kontextfaktoren ergänzt zu werden. Jedes Länderkapitel endet mit einem Fazit (4.3, 5.3, 6.3).

Die Analogie des Aufbaus soll eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den Ländern ermöglichen; der implizite Vergleich wird bereits durch die Kapitelstruktur vorgegeben. Explizit komparativ wird die Untersuchung erst an ihrem Ende (Kapitel 7): Nach einer Gegenüberstellung der Demokratieentwicklungen wird der Beitrag der einzelnen politisch-institutionellen Variablen sowie der Kontextfaktoren nach der bekannten Systematik aus der Prozessanalyse vergleichend beleuchtet. Dadurch will die Untersuchung nicht nur einen Beitrag zum besseren Verständnis der politischen Wirklichkeit Ecuadors, Perus und Chiles leisten, sondern auch generalisierende Einsichten für die *area* Lateinamerika und nicht zuletzt die institutionalistischen Erkenntnisse aus Teil I zutage fördern. Der Kreis zwischen Theorie und Empirie schließt sich, die Werkzeuge zur Erfassung der Wirklichkeit treffen die Wirklichkeit, aus der die Werkzeuge gemacht werden.

Teil I: Theoretische Grundlagen: Politische Institutionen und demokratische Konsolidierung

1 Demokratische Konsolidierung

Wissenschaft, zumal Sozialwissenschaft, operiert nur selten unbeeindruckt von den Wandlungen ihres Forschungsgegenstandes. Auch die politikwissenschaftliche Transformationsforschung ist den Wandlungen ihres Erkenntnisbereiches mit mehr oder minder großen zeitlichen Abständen gefolgt: Während im Gefolge der „dritten Demokratisierungswelle“ (Huntington 1991) Ursachen, Verlaufsformen und Ergebnisse der *Übergänge* zur Demokratie im Mittelpunkt akademischer Aufmerksamkeit standen (Transitionsforschung), verlagerte sich der Forschungsschwerpunkt nach (Re)Etablierung der jungen Demokratien auf deren *Konsolidierung*[2] (Konsolidierungsforschung) (vgl. u.a. Mainwaring/O'Donnell/Valenzuela 1992: 4f.; Valenzuela 1992: 57; Schedler 1998: 91).[3] Nach den Transitionen hatte sich nämlich rasch die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Aufrechterhaltung der Demokratie ein weit schwierigeres Unterfangen darstellt als ihre formale Etablierung.[4]

Hatte sich die Transformationsforschung bis in die 1990er-Jahre hinein optimistisch hinsichtlich der Gestaltbarkeit funktionierender Demokratien gezeigt[5], markierte die Beschäftigung mit Fragen der demokratischen Konsolidierung den Beginn eines „neuen Pessimismus“ (Rüb 2002), der gegen Ende der Dekade in die Diskussion über unvoll-

---

[2] Von der Verlagerung des Forschungsschwerpunktes ist allerdings die personelle Kontinuität zu unterscheiden. Für Lateinamerika etwa stellen Nohlen und Thibaut (1996: 202) fest, dass der Übergang zwischen Autoritarismus-, Transitions- und Konsolidierungsforschung fließend war.

[3] Zu der Abhängigkeit der Politikwissenschaft von Themenkonjunkturen vgl. Helms (2004: 37).

[4] Dieser transformationstheoretischen Erkenntnis entsprechend unterscheidet Schmitter (1995) begrifflich zwischen *transitology* und *consolidology*.

[5] Vgl. etwa die Diskussionen über „constitutional engineering“ (Sartori [2]1997 [[1]1994]) bzw. „institutional design“ (Lijphart/Waisman [Hrsg.] 1996) oder „constitutional choices“ für junge Demokratien (Lijphart 1991). Dieser Gestaltungsoptimismus kommt auch in Di Palma (1990) oder Huntingtons (1991) rezeptbuchartigen Anleitungen für Demokratisierer zum Ausdruck.

ständige Demokratien mündete.[6] Es hatte sich herausgestellt, dass die Problematik der Konsolidierung diejenige der Transition an Komplexität bei Weitem überragte.

Es nimmt nicht wunder, dass sich die komplexe Problemlage in einer thematischen, begrifflichen und methodischen Vielstimmigkeit des Forschungszweiges widerspiegelt[7], die es bisweilen schwer macht, überhaupt von einer einheitlichen Disziplin zu sprechen.[8] Doch nicht nur der Forschungszweig, auch das Konzept der demokratischen Konsolidierung selbst ist immer wieder starker Kritik ausgesetzt gewesen und muss seine Autonomie behaupten. Zwar ist die Unschärfe der Begriffe kein spezifisches Kennzeichen der Konsolidierungsforschung, sondern eignet der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung insgesamt (Merkel 1996a: 10), doch scheint die „Schwäche der Konzepte“ (Barrios 1999: 92) hier geradezu *das* Merkmal des disziplinspezifischen Begriffsapparates zu sein.[9]

---

[6] Zahlreiche „Demokratien mit Adjektiven“ (Collier/Levitsky 1997) wurden begrifflich ins Leben gerufen, z.B. die „defekte Demokratie“ (Merkel 1999a; Merkel/Croissant 2000; Croissant/Thiery 2000/2001; Muno/Thiery 2002; Thiery 2002; Merkel u.a. 2003, 2006), „semi-democracies“ (Diamond 1999: 25), die „illiberale Demokratie“ (Zakaria 1997, 2003) oder O’Donnells (1993, 1994) prominente „delegative Demokratie“. Diese Typenbildungen haben nach Barrios zu neuen begrifflichen Problemen geführt, ohne die alten zu lösen (1999: 19ff.); sie stellen, wie Rüb (2002: 102f.) am Beispiel der „defekten Demokratie“ gezeigt hat, insbesondere zwei Probleme: ein *logisches* Problem, welches darin besteht, dass von einem *root concept* (Demokratie) keine Subtypen gebildet werden können, ohne den Kern dieses Konzeptes zu verletzen, sowie ein *konzeptionelles* Problem, das sich aus der Schwierigkeit ergibt, klare Grenzen angeben zu müssen, von denen ab eine Demokratie so „defekt“, „illiberal“ usw. ist, dass es sich nicht mehr um eine Demokratie handelt; kritisch zu der „Hyperinflation“ der Subtypen auch Carreras (1999: 41f.). Doch trotz der konzeptionellen Schwierigkeiten kann, wo eklatante ‘Beschädigungen’ der demokratischen Ordnung vorliegen, nicht darauf verzichtet werden, diese auch zu benennen (vgl. auch 1.4). Eine Besprechung von Subtypen autokratischer und demokratischer Regime findet sich in Lauth (2002b: 118ff.).

[7] Schedler spricht treffend, wenn auch stark metaphorisierend, von den „melodies in the current Babylonian chorus of voices singing songs of democratic consolidation“ (1998: 103).

[8] Schmitter nennt die Konsolidierungsforschung eine „new pseudoscience“ bzw. „pseudodiscipline“ (1995: 15, 29) oder „embryonic science/art of consolidology“ (ibid.: 37), Schedler (1998: 102) spricht von der „illusion of a common theoretical enterprise“.

[9] So spricht Schedler (1998: 101) mit Blick auf ‘demokratische Konsolidierung’ von einem „cluster concept“ bzw. davon, dass, „(w)hile ‘democratic consolidation’ may have been a nebulous concept since its very inception, the conceptual fog that veils the term has only become thicker and thicker the more it has spread through the academic as well as the political world” (ibid.: 92). O’Donnell, der sich grundsätzlich gegen die Verwendung des Konsolidierungsbegriffs stellt und stattdessen von „zweiter Transition“ spricht (1992: 18), verweist auf die „conceptual flaws“ in diesem Forschungszweig (1996b), die es insbesondere unmöglich machten, Konsolidierungsforschritte einer jungen Demokratie zu messen (1996a: 42f.). Für eine kritische Bewertung speziell der lateinamerikabezogenen Transformationsforschung vgl. Nohlen/Thibaut (1996: 213ff.); Carreras (1999).

Diese konzeptionellen Unzulänglichkeiten sollten ernst genommen werden; schließlich wächst mit abnehmender begrifflicher Präzision die „Gefahr analytischer Konfusion“ (Merkel 1996a: 10), womit letztlich auch der wissenschaftliche Fortschritt behindert wird: „(T)he reigning conceptual disorder is acting as a powerful barrier to scholarly communication, theory building, and the accumulation of knowledge“ (Schedler 1998: 92). Hier kann weder das Konzept noch die mit ihm bezeichnete Problemvielfalt in aller Ausführlichkeit diskutiert werden. Ziel ist vielmehr die allmähliche Destillierung eines für die institutionalistische Analyse junger Demokratien geeigneten Konsolidierungskonzepts im Laufe des Kapitels.

Dazu will ich zunächst den Begriff der demokratischen Konsolidierung klären und – in einer Art Parforceritt durch die Forschungslandschaft – das dahinterstehende Konzept in seiner Verwendungsvielfalt ausleuchten (1.1). Anschließend soll das wesentlich als prozesshaft verstandene Phänomen der demokratischen Konsolidierung innerhalb des umfassenderen Prozesses der Systemtransformation zeitlich verortet werden (1.2). Sodann will ich zeigen, wie sich multidimensionale, insbesondere sog. Mehrebenenmodelle für institutionenbezogene Konsolidierungsanalysen fruchtbar machen lassen (1.3). Der letzte Abschnitt zieht ein Fazit, das den Weg für die weiteren theoretischen Ausführungen dieser Arbeit vorgibt, indem ein Operationalisierungsvorschlag für die abhängige Variable unterbreitet wird (1.4).

1.1 Demokratische Konsolidierung: Begriff und Konzept

1.1.1 Begriff

Der Terminus ‘demokratische Konsolidierung’ bezieht sich allgemein auf die *Bestandssicherung einer Demokratie*.[10] Über diese noch wenig präzise Begriffsbestimmung hinaus bietet es sich an, die adjektivisch-substantivische Wortkomposition in ihre Bestandteile zu zerlegen: „(T)he concept of democratic consolidation is double-barrelled – it joins two distinct concepts that must be assessed separately in analyzing the status of

[10] Mit dieser Minimaldefinition habe ich bewusst darauf verzichtet, Definitionen anderer Autoren heranzuziehen, da diese bereits eine bestimmte Perspektive beinhalten (s.u.).

political regimes“ (Gunther/Puhle/Diamandouros 1995: 5, siehe auch Gunther/Diamandouros/Puhle 1996: 152; Merkel 1999b: 144).[11]

1. *Demokratie*: Über das, was konsolidiert werden soll, besteht in der Literatur weitgehend Einigkeit: Die Konsolidierungsforschung spricht sich mehrheitlich für einen prozeduralen Demokratiebegriff im Sinne der dahlschen (1971, 1989) Minimalkriterien aus (u.a. Higley/Gunther [Hrsg.] 1992; Mainwaring/O’Donnell/Valenzuela 1992; Valenzuela 1992; O’Donnell 1996a; Rüb 1996a; Barrios 1999). Demnach müssen bestimmte Bedingungen erfüllt sein, um von einer ‘Polyarchie’ (der dahlschen Realversion der idealen ‘Demokratie’) sprechen zu können: 1. gewählte Vertreter; 2. freie Wahlen; 3. allgemeines aktives Wahlrecht; 4. allgemeines passives Wahlrecht; 5. Meinungsfreiheit; 6. Informationsfreiheit; 7. Vereinigungsfreiheit.[12] Will man ein minimalistisches Demokratiekonzept zweidimensional verdichtet abbilden, bietet sich die gängige Unterscheidung in politische Rechte (*political rights*) und bürgerliche Freiheiten (*civil liberties*) an, wie sie prominent von der internationalen ‘Demokratie-Ratingagentur’ *Freedom House* vorgenommen wird.[13]

Zwar wurde vereinzelt Kritik an der Verwendung dieses minimalistischen Demokratiebegriffs geübt[14], der dahlsche Minimalkatalog erweist sich aber unter Operatio-

---

[11] Die Wortkomposition ist insofern unglücklich, als das Adjektiv dem Substantiv bzw. dem damit bezeichneten Phänomen ‘demokratische’ Qualität zuordnet. Gemeint ist aber in erster Linie – zumindest bei Verwendung eines weniger anspruchsvollen Konsolidierungsbegriffs – die Konsolidierung *der Demokratie*. Trotzdem wird im Folgenden meist von ‘demokratischer Konsolidierung’ die Rede sein, nicht zuletzt deshalb, weil sich diese Begriffskombination im internationalen Sprachgebrauch durchgesetzt hat. Aus sprachökonomischen Gründen werde ich oft sogar nur von ‘Konsolidierung’ sprechen.

[12] Die konzise Darstellung des dahlschen Kriterienkataloges stammt von Rüb (1996a: 112f.). Für die Zwecke dieser Untersuchung, in der es weniger um die Bestimmung der demokratischen Qualität eines politischen Systems und mehr um die Einflusswirkungen von politischen Institutionen auf ein als demokratisch angenommenes Herrschaftssystem geht, erscheint sie ausreichend.

[13] „*Freedom House* misst (...) den Grad politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten. Trotz bestehender Unterschiede sind die Überlappungen mit einem prozeduralen Demokratiemodell so groß, dass die Messungen oftmals als demokratieanaloge verstanden werden“ (Lauth 2002b: 124; Hervorhebung im Original).

[14] So stellt Rüb ein „Klammern am Dahlschen Konzept der Polyarchie“ fest und kritisiert die Fixierung auf das „elektoralistische Element“ der Demokratie, das zwar „eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung für eine minimalistische Grundausstattung der Demokratie“ (2002: 96) sei (zum ‘elektoralistischen’ Demokratieverständnis vgl. auch Karl 2000b; siehe auch Linz/Stepan 1996: 4; Borja 2002: 316; Catón 2004). Merkel (1999b: 144) weist mit Blick auf die Konsolidierungsphase im Transformationsprozess darauf hin, dass deren spezifische Probleme und Fortschritte mit dem

nalisierungsgesichtspunkten anspruchsvolleren Konzepten gegenüber als überlegen, da er es ermöglicht, „die Demokratie als empirisch faßbaren Regimetyp vom Menschheitsideal der Herrschaft durch das Volk (zu differenzieren)“ (Barrios 1999: 10). Mit Blick auf die Sequenzierung von Prozessen der Systemtransformation (vgl. 1.2) ergibt sich aus der Verwendung stark normativer Demokratiebegriffe überdies die Gefahr der „Verlängerung der Transitionsprozesse ins Unendliche“ (Barrios 1999: 11).[15]

2. *Konsolidierung*: Ein dem dahlschen Kriterienkatalog vergleichbarer begrifflicher Konsens hat sich für die zweite Komponente dessen, was mit ‘demokratischer Konsolidierung’ gemeint ist, nicht etabliert. Ganz im Gegenteil: ‘Konsolidierung’ scheint nicht mehr zu sein als ein „cluster concept with an intelligible structure but without a core, without a meaningful common denominator“ (Schedler 1998: 101). Der gemeinsame Nenner besteht in der alltagssprachlichen Grundbedeutung der *Bestandssicherung* von etwas (vgl. Duden 2003: 938), wobei über dessen Qualität noch nichts ausgesagt ist. Im Zusammenhang mit Problemen der Bestandssicherung, besonders derjenigen der Demokratie, finden sich Begriffe wie ‘Stabilität’, ‘(zeitliches) Fortbestehen’, ‘Überleben’ oder ‘Persistenz’ usw. Wird der Bestand als gefährdet angesehen, ist schnell von ‘Instabilität’, ‘Fragilität’ usw. die Rede. Eine grundsätzliche Konzepteigenschaft, die sämtliche Verwendungsweisen kennzeichnet, ist der *teleologische* Charakter von ‘Konsolidierung’.[16] Das zu konsolidierende Etwas soll in seinem Bestand befestigt, gesichert, verwurzelt werden (vgl. auch Schmidt 2004: 379), und zwar mit Blick auf ein wie auch immer definiertes *Ziel*

dahlschen Minimalverständnis nicht ausreichend erfasst werden könnten. Kritisch zu der Übertragbarkeit des eurozentrischen Demokratiebegriffs auf die Dritte Welt: Nohlen (1988: 6f.); vgl. auch Sartori (1995). Eine Verteidigung des minimalistischen Demokratiekonzepts findet sich bei Przeworski (1999).

[15] Hinzu kommt, dass bei der Heranziehung von anspruchsvolleren Kriterienkatalogen womöglich nur wenige Herrschaftssysteme als ‘demokratisch’ bezeichnet werden können, mithin die Gefahr der „permanente(n) Reproduktion von Defizitanalysen (besteht, AO), die sich einer sinnvollen Anwendung des methodologischen Instrumentariums der induktiv arbeitenden vergleichenden Politikwissenschaft entziehen“ (Barrios 1999: 28).

[16] Teleologisch ist ein Konzept nach O’Donnell (1996b: 163f.), wenn es „posits, explicitly or implicitly, that a given entity inherently tends to move from lower (or immature or incomplete) to higher (or more mature, or complete) stages, up to an end point that marks the full development of its potentialities.“

(vgl. Schedler 1998: 95; vgl. auch Barrios 1999: 13, 28; O'Donnell 1996a: 38, 1996b: 163f.).[17]

So unklar die Begriffe, so unbrauchbar das darauf aufbauende Konzept: Diese Schlussfolgerung könnte man ziehen und – ganz im Sinne von O'Donnell (1996a, 1996b) – die 'demokratische Konsolidierung' in der Schublade ausgedienter akademischer Termini verschwinden lassen.[18] Zweierlei spricht dagegen: erstens das grundsätzliche Argument: Der begrifflichen Logik des *different things should have different names* entsprechend verbietet es sich, dem spezifischen Charakter des Konsolidierungsprozesses innerhalb der Transformationsphänomene politischer Systeme eine eigene Bezeichnungsmöglichkeit vorzuenthalten. Die Konsolidierung der Demokratie ist keine bloße Verlängerung der zeitlich vorgelagerten Transition.[19] Zweitens das Operationalisierungsargument: Die Tatsache, dass eine Begrifflichkeit vieldeutig ist und auf vielfältige Weise verwendet wird, belegt noch nicht deren wissenschaftliche Unbrauchbarkeit. Der heuristische Nutzen macht sich nicht zuletzt an der Art der Messbarmachung fest. Damit diese gewährleistet ist, müssen – in Abhängigkeit von dem für das jeweilige Forschungsprojekt gewählten Bedeutungsgehalt – Indikatoren gefunden werden, mit denen das begrifflich Gemeinte empirisch erfasst werden kann (vgl. 1.4). Es gilt also bei der Verwendung des Konsolidierungsbegriffs zunächst, den jeweiligen semantischen Kern, der in die Analyse Eingang finden soll, offenzulegen.

1.1.2 Das „strapazierte Konzept“ [20]

Die Komplexität der Konsolidierungsproblematik junger Demokratien zieht nicht nur, wie bereits angedeutet, eine Mannigfaltigkeit begrifflicher Verwendungsmöglichkeiten

[17] Der „strong teleological flavor“ (O'Donnell 1996a: 38) des Konzepts ist aber nicht per se negativ zu bewerten, nur sollte der teleologische Gehalt offengelegt werden (Schedler 1998: 102f.).

[18] Vgl. auch die kritischen Ausführungen zum Konsolidierungskonzept in Schneider (1995: 219ff.).

[19] Insofern erscheint die Rede von der „zweiten Transition“ bei Mainwaring/O'Donnell/Valenzuela (1992) und O'Donnell (1992) unangemessen.

[20] Anlehnung an einen Aufsatztitel von Barrios (1999).

nach sich. Sie spiegelt sich auch in einer Vielzahl von Konzeptualisierungsversuchen wider, die in der Konsolidierungsliteratur zu finden sind. All diese analytischen Zugänge stellen Möglichkeiten dar, sich dem einen hoch komplexen Transformationsphänomen zu nähern.

Die konzeptionelle Polyfonie lässt sich systematisieren, indem, unter Bezugnahme auf Gegensatzpaare, drei grundsätzliche analytische Zugangsweisen unterschieden werden[21]:

1. Demokratische Konsolidierung kann anspruchsvoller oder weniger anspruchsvoll konzeptualisiert werden (Maximalismus versus Minimalismus).
2. Demokratische Konsolidierung kann eher als Endpunkt (*consolidated democracy*) oder als Prozess (*consolidating democracy*) gedacht werden.
3. Demokratische Konsolidierung kann eher auf der strukturellen bzw. systemischen bzw. institutionellen Ebene oder auf der Ebene von Akteur bzw. Handlung stattfindend konzeptualisiert werden (Mikroebene versus Makroebene).

ad 1) Maximalismus versus Minimalismus

Ein alle weiteren Dimensionen gleichsam überwölbendes Gegensatzpaar betrifft den konzeptionellen Tiefgang des gewählten Analyseansatzes. Ist ein Konzept sehr anspruchsvoll, kann es als 'maximalistisch' bezeichnet werden. Der Anspruchsgrad wächst mit der Zunahme der dem Konzept zugerechneten konstitutiven Elemente und/oder deren Komplexität. So kann ein Ansatz sowohl die strukturelle als auch die Akteursebene berücksichtigen, sowohl einen Eliten- als auch einen Massenfokus ein-

[21] Zu der Ausleuchtung des Konsolidierungskonzepts mittels Gegenüberstellung von Konzeptualisierungsversuchen hat mich die Arbeit von Plasser/Ulram/Waldrauch (1997: 31ff.) inspiriert. Da sich deren Diskussion aber vor dem Hintergrund der Fruchtbarmachung des Konsolidierungsbegriffs für die Politische-Kultur-Forschung bewegt (und damit Konsolidierung wesentlich in seiner Einstellungs- und Verhaltensdimension gesehen wird) und überdies sehr umfassend ist, habe ich mich von ihrer Systematik gelöst und ein schlankeres Set von Gegensatzpaaren konstruiert. Dieses erhebt selbstverständlich keinen Anspruch auf Vollständigkeit der unterschiedlichen Blickrichtungen, mit denen man sich dem hoch komplexen Phänomen der demokratischen Konsolidierung nähern kann. Es erfasst aber m.E. die wesentlichen Konzeptualisierungsmöglichkeiten.

nehmen, sowohl die Einstellungs- als auch die Handlungsdimension von demokratischer Konsolidierung umfassen usf. Ein derart 'maximales' Konzept kann zwar von sich behaupten, das zu untersuchende Transformationsphänomen in all (oder zumindest relevanten Teilen) seiner Komplexität zu erfassen, es entzieht sich damit aber mehr und mehr der Operationalisierbarkeit.[22]

Demgegenüber vertreten 'minimalistische' Konzepte einen geringen Anspruch. Sie untersuchen demokratische Konsolidierung in relativ wenigen oder gar nur einer Dimension bzw. sie wenden 'weiche' Kriterien an (wie das ein- oder zweimalige Abhalten von kompetitiven Wahlen) und erteilen daher, so sie einen bestimmten Endpunkt des Konsolidierungsprozesses annehmen, schneller das Gütesiegel 'konsolidiert' als anspruchsvollere Ansätze. Indem sie relativ wenige und leichter handhabbare Konsolidierungskriterien verwenden, sind sie für konkrete Messungen von Konsolidierungsfortschritten besonders geeignet. Allerdings sinkt mit zunehmendem Minimalismus auch die Aussage- und damit Urteilskraft hinsichtlich der komplexen Konsolidierungsproblematik, deren Stabilitäts- bzw. Breakdown-Implikationen für demokratische Systeme sich nicht anhand eindimensionaler Erklärungsversuche ermessen lassen.[23]

Das Ausmaß des Anspruches an das Konsolidierungskonzept äußert sich auch in der Blickrichtung, mit der man sich dem Untersuchungsgegenstand nähert: Das *negative* Begriffsverständnis von 'demokratischer Konsolidierung' orientiert sich an wenigen und vergleichsweise leicht zu erfüllenden Kriterien und bringt die Sorge um einen Zusammenbruch des demokratischen Systems (*preventing democratic breakdown*) bzw.

---

[22] Ein maximalistisches Konsolidierungskonzept etwa stammt von Diamond (1999). Danach bezeichnet demokratische Konsolidierung „the process of achieving broad and deep legitimation, such that all significant political actors, at both the elite and mass levels, believe that the democratic regime is the most right and appropriate for their society" (1999: 65). Entsprechend dieser anspruchsvollen Definition entwirft er ein Indikatorenraster, in dem die Verhaltens- und Einstellungsdimension der demokratischen Konsolidierung mit nach ihrer Konsolidierungsrelevanz gestaffelten Akteursgruppen (Massen, Organisationen, Eliten) kombiniert werden und so eine Sechs-Felder-Matrix entsteht. Nach Diamond können Konsolidierungsfortschritte des zu untersuchenden demokratischen Systems gemessen werden, indem man die einzelnen Zellen auf Fortschritte (z.B. in Bezug auf das demokratieförderliche Verhalten der Eliten) untersucht (ibid.: 68f.).

[23] Minimalistisch wird demokratische Konsolidierung etwa von Di Palma (1990: 138ff.) oder Huntington (1991: 266f.) konzeptualisiert. Während Di Palma Konsolidierung mit dem Abschluss der Transition gleichsetzt, wird jene bei Huntington mit dem Abhalten der zweiten kompetitiven Wahl erreicht. Ähnlich minimalistisch wie die genannten Autoren verfahren Gasiorowski/Power (1998: 745ff.), die 'demokratische Konsolidierung' an drei zeitlich-formalen Indikatoren festmachen: 1. Die Demokratie

um seine schleichende Aushöhlung (*preventing democratic erosion*) zum Ausdruck (Schedler 1998: 95ff.).[24] Die (anspruchsvollere) *positive* Blickrichtung zielt auf eine Vollendung der wie auch immer definierten Demokratie, etwa von einer bloß 'elektoralen' zu einer 'liberalen' Demokratie (*completing democracy*), bzw. auf deren Vertiefung (*deepening democracy*)[25] (ibid.: 98ff.).[26]

Die in dieser Untersuchung gewählte institutionalistische Perspektive legt einen eher 'schlanken' Konsolidierungsansatz nahe. Die Aussagekraftverluste, die damit einhergehen, sind verkraftbar, weil es nicht darum geht, ein Mehr oder Weniger an Konsolidierung oder Qualität der Demokratie zu bestimmen.[27] Vielmehr gilt die Hauptaufmerk-

---

überlebt das Abhalten einer zweiten Wahl, aus der eine Regierung hervorgeht. 2. Die Demokratie überlebt einen verfassungsmäßigen Regierungswechsel. 3. Die Demokratie überlebt zwölf Jahre.

[24] O'Donnell (1992: 19) unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen „sudden death" und „slow death". Für diese Rückbildungserscheinungen demokratischer Institutionalität wird in der Konsolidierungsliteratur z.T. auch von 'Regression' (vgl. z.B. Sonntag 2001) oder 'Involution' (vgl. z.B. Gutiérrez 2003) gesprochen.

[25] Diamond etwa setzt voraus, dass die demokratische Qualität eines politischen Systems im Zuge seiner Konsolidierung zunimmt (*democratic deepening*) (1997: xviii), und spricht sogar von einer „intimate connection" zwischen *democratic deepening* und Konsolidierung (1999: 74). Siehe auch Nohlen (1988: 6), der davon ausgeht, dass sowohl für die Phase der Transition als auch für die sich anschließende Konsolidierung „Demokratisierung von Bedeutung (ist, AO), wenn auch in einem je eigenen Verständnis. Kann für die Transition die engere Begrifflichkeit bezüglich eines politischen Formwandels gelten, so rückt für die Konsolidierung der Demokratie (als eigene problematische Phase) die Demokratisierung als ein Prozeß in den Vordergrund, der notwendigerweise (...) politische wie auch wirtschaftliche und soziale Dimensionen umfaßt." Zwar wird hier die Konsolidierungsproblematik, wie auch in anderen anspruchsvoll angelegten Konzeptualisierungen, in ihrer Komplexität erfasst und von der Fixierung auf bloß politisch-institutionelle Fragen gelöst, es stellt sich aber die Frage nach der Anwendbarkeit eines derart umfassenden Konzepts auf konkrete Untersuchungsfälle.

[26] Pridham unterscheidet – im Gegensatz zu der Einteilung in unterschiedliche *Blickrichtungen* – in negative und positive *Konsolidierung*: Während eine Demokratie dann *negativ* konsolidiert ist, wenn kein relevanter Akteur seine Interessen außerhalb der demokratischen Institutionen verfolgt, weil zu diesem Zeitpunkt keine attraktive Alternative zum bestehenden demokratischen Herrschaftssystem existiert, kann von *positiver* Konsolidierung erst gesprochen werden, wenn das politische System sowohl in den Augen der Eliten als auch der Massen als legitim angesehen (Einstellungsebene) und verhaltensmäßig respektiert wird (Handlungsebene) (Pridham 1995: 168ff.). Damit entspricht das erste Begriffsverständnis weitgehend der Vorstellung vom (bloßen) Überleben der Demokratie (*survival of democracy*) (vgl. etwa Leftwich 1997: 524), wohingegen im zweiten Fall auf die Bedeutung von demokratiekonformen Verhaltens- bzw. Einstellungsmustern abgehoben wird. Dem positiven Konsolidierungsverständnis Pridhams folgt etwa Merkel (1996c: 38ff., 1999b: 144ff.; vgl. 1.3).

[27] Es soll also keine 'Demokratiemessung' betrieben werden. Vgl. Schmidt (2000b: 389ff.), der einen Überblick über solche Messverfahren gibt, sowie die Sammelbände von Lauth/Pickel/Welzel (Hrsg.) (2000) und Bendel/Croissant/Rüb (Hrsg.) (2002); siehe auch Lauth (2002a, 2002b). Es versteht sich von selbst, dass die Untersuchung des Zusammenhangs von Institutionen und Qualität der Demokratie bedeutend schwieriger ausfallen dürfte als diejenige des Zusammenhangs von Institutionen und demokratischer Konsolidierung: Während im ersten Fall Indikatoren zur Messung von verschiedenen Gütegraden der Demokratie gefunden werden müssen, genügt es im zweiten Fall, die Stabilität des politischen Systems zu operationalisieren – ein Unterfangen, das zwar schwierig genug erscheint, das aber

samkeit politisch-institutionellen Variablen und deren Wirkung auf die Demokratieentwicklung, genauer: auf die Möglichkeiten von *democratic breakdown* und *democratic erosion*.

ad 2) Endpunkt versus Prozess

Demokratische Konsolidierung kann sowohl als Endpunkt als auch als Prozess verstanden werden. Während das Endpunkt-Verständnis (*consolidated democracy*) Konsolidierung mit dem Erreichen eines bestimmten Zieles (Abhalten von freien und fairen Wahlen, Etablierung des dahlschen Demokratieminimums, Demokratisierung auch der sozioökonomischen Sphäre usw.) gleichsetzt, bezieht sich die zweite Begriffsvorstellung auf die Prozesshaftigkeit des Konsolidierungsphänomens (*consolidating democracy*) (vgl. Nohlen/Thibaut 1996: 200; Barrios 1999: 12).

Diese Trennung ist eher analytisch zu bewerkstelligen als in der Sprachpraxis durchhaltbar[28]; in der Konsolidierungsforschung werden „beide Dimensionen (...) üblicherweise zusammen gedacht“ (ibid.).[29] Bei konkreten Untersuchungen sollte aber versucht werden, Zustands- und prozessuale Aspekte des Phänomens auseinanderzuhalten.

Diesem analytischen Desideratum will ich versuchen nachzukommen: Ausgangspunkt vergleichender Konsolidierungsuntersuchungen sollte, so der Vorschlag dieser Arbeit, die Qualifizierung der einzelnen Fälle als ‘konsolidiert’ bzw. ‘unkonsolidiert’ (*Zustand*) sein, d.h., zunächst wird eine statisch-komparative Perspektive eingenommen. Für die Kategorisierung innerhalb von Arbeiten, die institutionenorientiert sind und damit quasi naturgemäß eine gewisse ‘Elitenaffinität’ (s.u.) aufweisen, eignet sich besonders die Definition von Burton/Gunther/Higley (1992a: 3), die eine *konsolidierte Demo-*

von der Komplexität der Bewertung der Qualität eines demokratischen Systems weit entfernt ist (vgl. 1.4).

[28] O’Donnell (1996b: 160) ist in seiner Kritik am Konsolidierungskonzept in dem Punkt zuzustimmen, dass dieses – zumindest begrifflich – nicht in der Lage ist, zwischen Zustands- und Prozessdimension zu unterscheiden (vgl. auch Barrios 1999: 12). Gleichwohl kann eine analytische Kenntlichmachung dieses Defizit wettmachen, ohne, wie dies O’Donnell fordert, den Begriff gänzlich aufzugeben. Vgl. auch Kitschelts (1992) Unterscheidung von *structure-* und *process-driven explanations*.

[29] Dies kann dazu führen, dass man glaubt, einen der beiden Blickwinkel eingenommen zu haben, dann aber zwischen diesem und der Alternativperspektive wechselt (so etwa Gasiorowski/Power 1998: 743, 745).

kratie definieren als „a regime that meets all the procedural criteria of democracy and also in which all politically significant groups accept established political institutions and adhere to democratic rules of the game.“[30] Institutionen funktionieren also als Kanäle des politischen Konfliktaustrags, sie selbst „(werden) nur in Ausnahmefällen zum Gegenstand von Konflikten“ (Rüb 1996b: 62). Eine *unkonsolidierte Demokratie* zeichnet sich demgegenüber durch einen Zustand aus, in dem die politischen Institutionen eines Landes von den Eliten weder geachtet noch in ihrer Eigenschaft als Regelwerke eingehalten werden. Im Extremfall wird die Institutionenordnung selbst infrage gestellt (vgl. auch Schmitter 1995: 16).

Erst im Anschluss an diese Bestandsaufnahme soll, nun in diachroner Sichtweise, danach gefragt werden, welchen Einfluss politisch-institutionelle Faktoren in dem *Prozess* gespielt haben, der zu besagtem Zustand (*consolidated democracy*) geführt hat. Die vorliegende Arbeit wird, indem sie die Wirkungsweise dieser Variablen im Zeitablauf untersucht, eher der prozessualen Vorstellung folgen. Nohlen/Thibaut (1996: 200f.) haben vorgeschlagen, die Operationalisierung des Konsolidierungsprozesses an Versuchen festzumachen, die bestehende Institutionenordnung umzustoßen. Diese breakdown-orientierte Perspektive will ich in dieser Untersuchung ausweiten, indem auch *preventing democratic erosion* in das Konzept integriert wird. Für dessen Operationalisierung schlage ich die Verwendung von drei Indikatoren vor, die als eine *Eskalationsleiter der Dekonsolidierung*[31] gelesen werden können (vgl. 1.4).

---

[30] Ähnlich Gunther/Diamandouros/Puhle (1996: 153). Ebenfalls institutionenzentriert, wenn auch weniger auf Eliten bezogen, ist die Definition von Rüb (1996b: 62), der von einem „Zustand (spricht, AO), in dem alle wesentlichen politischen, sozialen und ökonomischen Entscheidungen innerhalb der (kontingenten) Institutionen ausgetragen werden.“ Mehr eliten-, aber weniger institutionenzentriert ist der Vorschlag von Barrios, bei der Konzeptualisierung von demokratischer Konsolidierung „bei dem Einverständnis der relevanten Akteure mit dem Regelsystem des Regimetyps Demokratie (anzusetzen)“ (1999: 22; vgl. auch die Definition von Mainwaring/O’Donnell/Valenzuela 1992: 3).

ad 3) Mikroebene versus Makroebene

Aus der Unterschiedlichkeit der Analyseeinheiten und der favorisierten Variablen resultiert der Gegensatz zwischen Untersuchungen, die eher auf der Mikroebene (Handlung, Akteur) ansetzen, und solchen, welche die Makroebene (Struktur, System, Institutionen) bevorzugen (vgl. Thibaut 1996: 23).[32] Innerhalb der ersten, akteurszentrierten Perspektive können wiederum zwei Gegensatzpaare unterschieden werden:

Erstens: *Massen versus Eliten*[33]: Während den Massen, also der Bevölkerung als Ganzer, eine wichtige Rolle bei der Konsolidierung der Demokratie zugemessen wird (vgl. etwa Gunther/Puhle/Diamandouros 1995: 17f.; Diamond 1997: 17f., 1999: 68f.; vgl. auch Barrios 1999: 22, 25), gilt dies in weit stärkerem Maße für die Eliten eines politischen Systems.[34] Besonders die konsolidierungstheoretischen Arbeiten von Higley/Gunther (Hrsg.) (1992) und Gunther/Puhle/Diamandouros (1995) bzw. Gunther/Diamandouros/Puhle (1996) betonen die Zentralität der Verhaltens- und Einstellungsmuster 'relevanter Akteure' für die Entwicklung der Demokratie. Dabei wird demokratische Konsolidierung meist mit dem Erreichen eines Elitenkonsenses gleichgesetzt (Burton/Gunther/Higley 1992a: 3; Gunther/Puhle/Diamandouros 1995: 7ff.); die Demokratie stellt in den Kreisen relevanter politischer Akteure „the only game in town" (Przeworski 1991: 26) dar. Mehr noch als für die Einschätzung von Konsolidierungsfortschritten scheint der Elitenfokus in der Lage zu sein, „to observe the phenomenon of democratic consolidation in its inverse" (Diamond 1999: 67), also *democratic breakdown* oder *erosion* in den Blick zu nehmen. Verhaltensweisen etwa, die Illoyalität gegenüber dem bestehenden Institutionengefüge erkennen lassen (z.B. Rufe nach einer

---

[31] Auf die Möglichkeit der *De*konsolidierung einer Demokratie weisen auch Merkel (1996c: 39) oder Diamond (1999: 72, 74) hin. Vgl. auch Rüb (2002: 111), für den ein demokratisches System auf das „Gleis der De-Demokratisierung" geraten kann (vgl. auch Anm. 24).

[32] Zusätzlich und analytisch legitim kann freilich, wie dies bei Thibaut geschieht, eine dritte, intermediäre Ebene ('Mesoebene') eingezogen werden, die für institutionelle Phänomene reserviert bleibt (1996: 38ff.).

[33] Diamond (1999: 65ff.) unterscheidet sogar zwischen *drei* Akteursebenen: der oberen Ebene der Eliten, der unteren Ebene der Massen sowie einer mittleren Ebene, auf der er Parteien, Organisationen und Bewegungen ansiedelt. Der Ebenenhierarchie entspricht auch eine Stufung nach der Konsolidierungsrelevanz der einzelnen Akteursgruppen (vgl. Anm. 22).

[34] Eliten können definiert werden als „persons who are able, by virtue of their strategic positions in powerful organizations, to affect national political outcomes regularly and substantially" (Burton/Gunther/Higley 1992a: 8).

Intervention des Militärs in die Politik, Umsturzversuche), sind eindeutige Indikatoren dafür, dass das junge demokratische System noch nicht bestandssicher ist.

Die Konzentration auf die relevanten Akteure eines politischen Systems (Regierungsvertreter, Parlamentarier, hochrangige Parteimitglieder usw.) erscheint besonders geeignet, um Fragen der Demokratieentwicklung aus einer institutionalistischen Perspektive anzugehen; sind es doch im Wesentlichen die Eliten eines Landes, welche in ihrem Handeln von den institutionellen Kanälen beeinflusst werden und ihrerseits das bestehende Institutionengefüge laufend prägen, sei dies intentional-gestalterisch (wie bei einer Verfassungsreform) oder aber in Form von für Institutionen funktionsrelevanten Verhaltensweisen (vgl. zu einer solchen Konstruktion von Eliten als „summary variable“ Burton/Gunther/Higley 1992b: 339).[35]

Zweitens: *Einstellungen versus Verhalten*: Die akteurszentrierte Konsolidierungsforschung unterscheidet sich neben dem Gegensatz Massen – Eliten auch danach, ob sie die attitudinale oder die verhaltensmäßige Dimension demokratischer Konsolidierung betont. Kreist die Beschäftigung mit Einstellungsvariablen besonders um das Problem der Legitimitätsproduktion eines politischen Systems (vgl. etwa Leftwich 1997: 525f.; Barrios 1999: 22ff.; Diamond 1999), geht es der verhaltensorientierten Forschung mehr um das konkrete Handeln relevanter Akteure und dessen Folgen für die Demokratieentwicklung (vgl. etwa Plasser/Ulram/Waldrauch 1997: 46ff.). Für den weiteren Verlauf dieser Untersuchung soll auch hier eine Grundsatzentscheidung in der Gewichtung der beiden Fokussierungsmöglichkeiten getroffen werden: Die institutionalistisch-elitenzentrierte, um Empirienähe bemühte Perspektive spricht eher für eine verhaltensorientierte Untersuchungsanlage.[36] Demgegenüber ist die attitudinale Dimension von demokratischer Konsolidierung zum einen schwerer zu erfassen, zum anderen sind die Zusammenhänge zwischen dieser Variablen und dem Erfolg oder Misserfolg der Demokratieentwicklung weniger nachvollziehbar.

So wie Transformationsphänomene stärker auf der Ebene von Akteur bzw. Handlung (Mikroebene) untersucht werden können, besteht andererseits die Möglichkeit, den

[35] Für eine Kritik an der elitenfixierten Konsolidierungsforschung vgl. Plasser/Ulram/Waldrauch (1997: 64ff.).

Analysefokus zuerst auf die Makroebene der politischen Phänomene zu richten. Dann geraten Struktur, System und Institutionen ins Blickfeld. Die Frage nach dem „Königsweg“ (Merkel 1996b) in der Wahl zwischen diesen beiden großen Paradigmen der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung soll hier nicht entschieden werden. Vermutlich *kann* sie unabhängig vom jeweiligen Untersuchungsgegenstand auch gar nicht entschieden werden. Der Ansatz dieser Arbeit wird darin bestehen, eine primär makroanalytische Vorgehensweise zu verfolgen, ohne jedoch die Akteursdimension demokratischer Konsolidierung zu vernachlässigen (ausführlicher dazu Kapitel 2).

1.2 Zeitliche Verortung im Transformationsprozess

Die Charakterisierung von demokratischer Konsolidierung als wesentlich *prozess*haftes Phänomen (s.o.) legt dessen zeitliche Einordnung in einen Gesamtzusammenhang nahe. Dieser kann als „Systemtransformation“ (Merkel 1999b) bezeichnet werden. Als einzelne Transformationsphasen lassen sich unterscheiden: das Ende des autokratischen Systems, die Demokratisierung und die demokratische Konsolidierung (ibid.: 119ff.; ähnlich Rüb 1996b: 47f.).

Der Beginn der dritten Transformationsphase ‘demokratische Konsolidierung’ ist also mit dem Ende des *Übergangs* zur Demokratie (Transition) gleichzusetzen.[37] Allerdings fällt die zeitliche Trennung keineswegs so leicht wie die begrifflich-analytische Separation. Oftmals wird der Abschluss der Transition, also der „*Ablösung* nicht-demokratischer und (der) *Einrichtung* zentraler demokratischer Institutionen“ (Plasser/Ulram/Waldrauch 1997: 27; Hervorhebung im Original), mit dem Abhalten der sog. Gründungswahlen (*founding elections*) angenommen (siehe etwa Mainwaring/O’Donnell/Valenzuela 1992: 3; kritisch Carreras 1999: 38; Rose 2000b). Sinnvol-

[36] Vgl. die Indikatoren für die Verhaltensdimension demokratischer Konsolidierung bei Diamond (1999: 69).

[37] Im Folgenden werde ich die Begriffe ‘(demokratische) Transition’, ‘Übergang zur Demokratie’ und ‘Demokratisierung’ synonym verwenden. Der Terminus ‘*Re*demokratisierung’ reiht sich ein, beinhaltet aber, dass das betreffende politische System vor seiner autoritären Phase schon einmal demokratisch war. Verwirrend erscheint die Rede von der „Transitologie“ bzw. „Transitionsforschung“ bei Rüb

ler erscheint im Rahmen einer institutionalistischen Untersuchung aber die Terminierung auf das Inkrafttreten der alten präautoritären oder einer neuen demokratischen Verfassung (so bei Merkel 1999b: 143). Erst ab diesem Zeitpunkt üben die neuen konstitutionell verankerten Spielregeln ihre handlungsrestringierenden Wirkungen auf die Akteure aus, erst jetzt wird der politische Prozess demokratisch-institutionell gesteuert.

Die zeitliche Abfolge der Transformationsphasen bedeutet nicht, dass es sich hier einfach um durch bestimmte Ereignisse getrennte Zeiträume handelte, die sich in ihrer Qualität weitgehend glichen. Im Fall der ersten Sequenzierungsgrenze (Ende des autokratischen Systems – Transition) ist dies unmittelbar einleuchtend. Was den substanziellen Unterschied von Demokratisierung und demokratischer Konsolidierung angeht, so besteht dieser v.a. in der unterschiedlichen Komplexität der beiden Prozesse. Während es in der Phase des Übergangs 'bloß' um die Etablierung eines demokratischen Institutionengefüges geht, wird der sich anschließende Prozess der demokratischen Konsolidierung von zahlreichen Faktoren beeinflusst[38], erstreckt sich i.d.R. über einen bedeutend längeren Zeitraum und beinhaltet – bei einer erhöhten Zahl relevanter Akteure – eine Vielzahl problematischer Aspekte (vgl. Gunther/Puhle/Diamandouros 1995: 3). Die dritte Phase des Transformationsprozesses ist also keine bloße Verlängerung der Transition (vgl. Anm. 19). Ist diese bewerkstelligt, beginnt erst die hoch komplizierte Aufgabe, das junge demokratische System in seinem Bestand zu festigen.

Es versteht sich fast von selbst, dass die unterschiedliche Qualität des Untersuchungsgegenstandes 'demokratische Konsolidierung' gegenüber der Vorphase einen anderen Analysefokus erheischt. Der Forderung Philippe Schmitters, einen „epistemological shift" (1995: 13) durchzuführen, will ich im Folgenden nachkommen.

(2002), der sich dabei aber nicht auf den eigentlichen 'Übergang' von einem autokratischen zu einem demokratischen System bezieht, sondern auf den Prozess der Systemtransformation im Allgemeinen.

[38] Vgl. die gute Übersicht konsolidierungsrelevanter Faktoren bei Puhle (1999: 322ff.).

1.3 Ebenen der demokratischen Konsolidierung

Während die posttransitionalen Stabilisierungsprozesse zahlreicher junger Demokratien schon einige Jahre im Gange waren[39], hinkte die Konsolidierungsforschung dieser Entwicklung konzeptionell lange hinterher. Noch 1995 beklagten Gunther/Puhle/Diamandouros mit Blick auf die vorliegenden Studien, dass „(t)o date, none has attempted a *multidimensional* assessment of the processes of democratic consolidation“ (1995: 5; Hervorhebung AO). Dies sollte sich bald ändern. Schon ein Jahr später erschien das Konzept von Linz/Stepan (1996). Dieses trägt der Multidimensionalität demokratischer Konsolidierung insofern Rechnung, als es zwischen einer verhaltensmäßigen, einer attitudinalen und einer konstitutionellen Dimension dieses Prozesses unterscheidet (1996: 6; vgl. auch schon Linz/Stepan/Gunther 1995: 79). Die in diesen drei Dimensionen stattfindende demokratische Konsolidierung vollziehe sich wiederum in fünf *Arenen* (Zivilgesellschaft, *political society*, *economic society*, Rechtsstaat, Staatlichkeit; Linz/Stepan 1996: 7ff.).[40]

Ein für die institutionenbezogene Analyse besonders geeigneter Ansatz ist das von Merkel (1996c, 1999b) entworfene Mehrebenenmodell.[41] Der Konsolidierungsprozess vollzieht sich hier auf vier verschiedenen analytischen Ebenen, die sich wechselseitig beeinflussen. Anders als etwa für Schmitters *partial regimes* (1992; vgl. Anm. 40) wird eine hierarchische Ordnung angenommen: Die *konstitutionelle* Ebene bezieht sich auf die zentralen Verfassungsinstitutionen Staatsoberhaupt, Regierung, Parlament und Judikative, womit also insbesondere das Regierungssystem angesprochen ist; auch das Wahlsystem rechnet Merkel – wenngleich nicht notwendig konstitutionelles Faktum – der obersten Analyseebene seines Konsolidierungsmodells zu.[42] Die *repräsentative*

---

[39] Der Beginn der dritten Demokratisierungswelle wird mit der portugiesischen *Revolução dos Cravos* (1974) angenommen.

[40] Ein weiterer analytischer Versuch, der Mehrdimensionalität von demokratischer Konsolidierung gerecht zu werden, stellt Schmitters (1992) Konzept der *partial regimes* dar. Danach vollzieht sich der Konsolidierungsprozess der Demokratie als Summe von Teilprozessen innerhalb einzelner Partialregime (u.a. *representation regime*, *electoral regime*, *constitutional regime*), in die ein demokratisches System unterschieden werden kann (ibid.: 160ff.).

[41] Barrios (1999: 19) spricht vom „bisher anspruchsvollsten Versuch“, demokratische Konsolidierung zu operationalisieren.

[42] Merkel spricht in seinem Aufsatz aus dem Jahre 1996 noch von „institutioneller Konsolidierung“ (1996c: 38ff.). Der Alternativbegriff „konstitutionelle Konsolidierung“ erscheint insofern präziser, als

Konsolidierung betrifft die territoriale (Parteien) und funktionale (Interessenverbände) Interessenrepräsentation. Schließlich heben die Ebenen drei und vier auf die *Verhaltenskonsolidierung* potenzieller politischer Akteure sowie die Konsolidierung der *Bürgergesellschaft*, also v.a. die Herausbildung einer Staatsbürgerkultur, ab (Merkel 1996c: 38ff., 1999b: 145ff.). Die Hierarchie der Ebenenfolge kommt nicht nur darin zum Ausdruck, dass – blickt man etwa von der obersten auf die dritte Ebene – die Verfassung und die von ihr vorgegebenen Institutionen eine „drastische(.) Reduzierung der Verhaltenskontingenz“ (Merkel 1996c: 41) zur Folge haben, sondern auch im zeitlichen Vorgelagertsein der jeweils nächst höheren Konsolidierungsstufe.

1.4 Fazit: Ein Konsolidierungskonzept für die institutionalistische Analyse

Im weiteren Verlauf der Untersuchung soll dieses Modell dazu verwendet werden, um den Zusammenhang von politischen Institutionen und demokratischer Konsolidierung analytisch fassbar zu machen. Im nächsten Kapitel will ich (nach einer institutionentheoretischen Einführung) zunächst die konstitutionelle Ebene in den Blick nehmen und danach fragen, wie sich das Institutionengefüge Regierungssystem auf den Prozess der demokratischen Konsolidierung auswirkt. Sodann begebe ich mich auf die darunterliegende repräsentative Ebene, wo es darum geht, die Konsolidierungsrelevanz bestimmter Merkmalsdimensionen des Parteiensystems zu ergründen. Abschließend soll, wiederum auf der konstitutionellen Ebene, das Wahlsystem in den Blickpunkt rücken. Die vertikale Durchlässigkeit des Modells erlaubt es, die wechselseitige Beeinflussung von konstitutioneller und repräsentativer Ebene und damit die interaktive Dynamik von Regierungs-, Parteien- und Wahlsystem zu berücksichtigen. Im Mittelpunkt der Prozessbetrachtung wird allerdings stets der exekutiv-legislative Prozess stehen, also der politische Prozess, wie er sich im Kern des Regierungssystems abspielt. Das Parteiensystem soll auf seine Konsolidierungs- bzw. Dekonsolidierungsimpulse untersucht werden,

er die *Verfassungs*institutionen, nicht aber ‘die Institutionen’ im Allgemeinen in den Blick nimmt. Damit stellt sich freilich das Problem, wie das – i.d.R. nicht konstitutionell fixierte – Wahlsystem in das Schema eingefügt werden soll. Ausführlicher zu diesem ‘Schönheitsfehler’: Vgl. den Anfang von Kapitel 2.4.

welche auf das Regierungssystem einwirken. Das Wahlsystem, ein, wie wir sehen werden, überaus komplexes Institutionenarrangement, beeinflusst wiederum Struktur und Dynamik des Parteiensystems, aber auch die Funktionsweise des Regierungssystems.

Innerhalb der Mehrebenenbetrachtung habe ich, was die eine oder andere Blickrichtung auf das Phänomen der demokratischen Konsolidierung angeht (siehe Kapitel 1.1), mehrere Grundentscheidungen getroffen: Insgesamt wird ein minimalistisches Konzept bevorzugt, welches besonders das negative Begriffsverständnis von Konsolidierung, also *democratic breakdown* und *democratic erosion*, zum Inhalt hat. Ferner soll der untersuchte Transformationsabschnitt mehr in seiner prozessualen (*consolidating democracy*) als in seiner statischen Dimension (*consolidated democracy*) betrachtet werden. Schließlich wird der makroanalytische Fokus, also die Beschäftigung mit institutionellen Faktoren, einen Vorzug gegenüber dem Akteursparadigma genießen. Dieses soll aber für die Konsolidierungsanalyse keinesfalls vernachlässigt werden. In gewisser Weise geht mit der Konzentration auf Institutionen sogar eine gewisse ‘Elitenaffinität’ einher; schließlich werden Regierungs-, Parteien- und Wahlsystem maßgeblich von relevanten politischen Akteuren, deren Einstellungen und Handlungen, bestimmt. Innerhalb des Elitenfokus soll deren Verhalten ein besonderes Augenmerk zukommen, ohne jedoch die attitudinale Dimension der Konsolidierung völlig zu vernachlässigen.

Tabelle 1: Demokratische Konsolidierung: Konzeptualisierungsversuche in Gegensatzpaaren

Maximalismus vs. Minimalismus	
Endpunkt vs. Prozess	Mikroebene (Handlung, Akteur) vs. Makroebene (Struktur, System, Institutionen)

Somit bezieht sich die Etikettierung dieser Arbeit als ‘institutionalistisch’ weniger auf einen institutionalistischen Alleinerklärungsanspruch, sondern vielmehr auf die Gewichtung einzelner Untersuchungsperspektiven, von denen der makroanalytischen Betrachtungsweise ein besonderes Interesse gilt.

Doch wie kann ‘demokratische Konsolidierung’ der Beobachtung zugänglich gemacht werden? In seiner Komplexität, die ich ja soeben durch die systematisierenden Ausführungen veranschaulichen wollte, vermutlich nie; es sei denn, man erstellt eine Studie, die allein das Qualitätsprofil einer oder mehrerer junger Demokratien erfassen will. Eine Untersuchung, die dagegen das politische Institutionengefüge in den Blick nimmt, um aus diesem Rückschlüsse für den Erfolg der Demokratieentwicklung zu ziehen, kann sich ein maximalistisches Konsolidierungskonzept nicht leisten. Sei die Multidimensionalität von demokratischer Konsolidierung normativ auch noch so wünschenswert: Der gewählte Analysefokus erfordert ein minimalistisches Konzept, das eine gewisse Empirienähe aufweist und Messbarkeit gewährleistet.

Die Beschäftigung mit der *area* Lateinamerika legt es nahe, einen *negativen Konsolidierungsbegriff* zugrunde zu legen (vgl. 1.1.2)[43]: Ein solcher entspricht der Demokratiewirklichkeit des Subkontinents als Ganzem weit eher als maximalistische Konzepte, die sich normativ an gefestigten demokratischen Systemen der industrialisierten Welt orientieren.[44] Institutionalistische Forschung, die den Prozess der Bestandssicherung konkreter Herrschaftssysteme empirisch-vergleichend, d.h. nahe an der beobachtbaren Wirklichkeit, untersuchen will, kann nicht die Augen davor verschließen, dass sich die Konsolidierung der Demokratie in Lateinamerika am ehesten *in absentia* erkennen lässt.[45] Diese Blindstellen demokratischer Konsolidierung institutionalistisch aufzudecken wird theoretische und empirsch-vergleichende Aufgabe der vorliegenden Untersuchung sein.

Hat man sich angesichts der Schwerbeobachtbarkeit des Phänomens demokratische Konsolidierung für ein negatives Konzept entschieden, soll der Fokus mithin auf *democratic erosion* bzw. *breakdown* gerichtet werden, so gilt es, Indikatoren ausfindig zu machen, die eine Messung des interessierenden sozialen Konstruktes ermöglichen (vgl. Sangmeister 1994). Denn um ein solches handelt es sich, und finden sich keine „testing

---

[43] Zum *area approach* vgl. Nohlen (1994a).

[44] Siehe etwa Philip (2003: 7ff.), der mit Blick auf Lateinamerika explizit von „democratic non-consolidation“ spricht.

[45] Dafür spricht auch die Einschätzung von Mols, der für die Lateinamerika-Forschung Mitte der 1980er-Jahre festgestellt hat, „daß im allgemeinen die Stabilitätsdiskussion negativ geführt wird, d.h. es wird oft vom Phänomen der Instabilität her argumentiert“ (1985: 163).

helpers“ (Sartori 1970: 1046), d.h. ‘Anzeiger’, welche das eigentlich unbeobachtbare Konzept der Beobachtung zugänglich machen, sind präzise wissenschaftliche Aussagen über unsere abhängige Variable, geschweige denn über den Zusammenhang von Institutionen und demokratischer Konsolidierung, schlechterdings unmöglich.

Doch welche (Negativ-)Operationalisierung des Konzeptes demokratische Konsolidierung, oder umgekehrt: welche Operationalisierung des Gegenkonzeptes demokratische *De*konsolidierung bietet sich im Rahmen einer institutionalistischen Untersuchung der Demokratieentwicklung dreier südamerikanischer Länder an?[46] Gedanklicher Ausgangspunkt ist der semantische Kern des Konsolidierungsbegriffs, der sich wesentlich auf *Bestandssicherung bzw. Stabilität* bezieht.[47] Aus systemtheoretischer Sicht kann Stabilität als ein „*Prozeß* (verstanden werden, AO), in dem ein System im Sinne seiner Existenz- und Funktionserhaltung kontrolliert werden kann“ (Sandschneider 1995: 118; Hervorhebung im Original). Da die Stabilität eines Systems wiederum maßgeblich durch dessen *Problemlösungskapazität* determiniert wird, kann ein System genau dann als stabil bezeichnet werden, „wenn es (ihm) gelingt, auftretende Probleme im Verhältnis zu (seinen) verfügbaren Ressourcen kostengünstig zu lösen“ (Sandschneider 1995: 121). Umgekehrt ausgedrückt: Mangelnde Problemlösungskapazität signalisiert Instabilität bzw. – im Zusammenhang posttransitionaler Demokratieentwicklung – Mangel an Konsolidierung.[48] Der prozessuale Charakter des Stabilitätsbegriffs sowie seine semantische Verortung als ‘Problemlösungsfähigkeit’ legen es nahe, eine Art *Eskalationsleiter*

---

[46] Diese Frage erscheint insofern besonders dringlich, als „(a)ufgrund der extremen Komplexität des Konsolidierungsprozesses (...) keine empirisch-substanzielle Operationalisierung des Konsolidierungsbegriffs existiert, die im inter-regionalen Vergleich anwendbar, geschweige denn allgemein akzeptiert wäre“ (Grotz 2000: 30, Anm. 5).

[47] Vgl. Schmitter (1995: 12), für den Regimestabilität das eigentliche Thema der Konsolidierungsforschung ausmacht; vgl. auch Gunther/Diamandouros/Puhle (1996: 153).

[48] Angesichts der starken Orientierung am Stabilitätsbegriff könnte die Frage gestellt werden, wieso nicht gänzlich auf die Rede von der ‘demokratischen Konsolidierung’ verzichtet wird (vgl. den Vorschlag von O’Donnell 1996a, 1996b). Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass die Konzentration auf den Stabilitätsbegriff, verstanden als Problemlösungskapazität, allein für die Zwecke der Operationalisierung der abhängigen Variablen im Rahmen einer institutionalistischen Analyse erfolgt. Dadurch soll ein institutionalistischer Beitrag zur Konsolidierungsforschung geleistet werden. Demokratische Konsolidierung meint aber selbstverständlich weit mehr als Stabilität; die Vielfalt der in diesem Kapitel zusammengetragenen Perspektiven legt davon Zeugnis ab. Diese Vielfalt zu ignorieren hieße das Transformationsphänomen demokratische Konsolidierung in seiner Komplexität zu unterschätzen. *Different things should have different names.*

zu entwerfen, die verschiedene Grade mangelhafter Problemlösungskapazität, mithin verschiedene Schweregrade demokratischer Dekonsolidierung, anzeigt.[49]

Unter dem Blickwinkel systemischer Problemlösungsfähigkeit lassen sich zwei prinzipielle Gefährdungsgrade demokratischer Systeme unterscheiden: zum einen die zeitweilige Außerkraftsetzung der konstitutionellen *rules of the game* (*knockdown*), zum anderen der endgültige Bruch mit der demokratischen Ordnung (*knockout*); damit bietet sich insbesondere die Frage der Reversibilität als Differenzkriterium zwischen beiden Eskalationsstufen an (vgl. Gutiérrez 2003: 6f.). Es erscheint offensichtlich, dass der temporäre Ausfall der Verfassungsinstitutionen, beispielsweise in Form eines *autogolpe*[50], bereits ein erhebliches Problemlösungsdefizit des politischen Systems widerspiegelt, deren 'K.o.' hingegen das Ende demokratischer Herrschaftsweise und mithin demokratischer Problemlösung überhaupt bedeutet (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Gefährdungsgrade demokratischer Systeme: knockdown und knockout

Gefährdungsgrad	***Definition***
Ein *knockdown* liegt vor, wenn ...	... die konstitutionellen *rules of the game* zeitweilig außer Kraft gesetzt werden.
Das demokratische System ist 'k.o.', wenn ...	... die konstitutionellen *rules of the game* dauerhaft außer Kraft gesetzt werden.

Um die Rolle von Institutionen im politischen Prozess differenziert abschätzen zu können, müssen dieser – rein extrakonstitutionell orientierten – Minimaleskalationsleiter

[49] Die „Intensivierung oder Ausweitung eines Konfliktes" ('Eskalation'; Schmidt 2004: 204) soll dabei nicht im strengen Sinne einer zwingenden Sequenz verstanden werden, bei der die nächsthöhere Eskalationsstufe immer jeweils auf die vorangehende folgt; vielmehr sind auch Sprünge möglich, bei denen einzelne Sprossen der Leiter übergangen werden. Für alternative Modellierungsversuche der Konfliktivität in (präsidentiellen) demokratischen Systemen vgl. Pérez-Liñán (1998, 2001, 2002, 2003), der verschiedene Krisenkonzepte entwickelt (*impeachment crisis*, *crisis de gobernabilidad*, *crisis presidencial*) und nach Schweregraden ausdifferenziert.

[50] Ein *autogolpe* („Selbstputsch") findet statt, „when a president closes the courts and the legislature, suspends the constitution, and rules by decree until a referendum and new legislative elections are held to approve broader executive powers (…). *(A)utogolpes* represent a temporary departure from democratic rule" (Cameron 1998: 125; Hervorhebung im Original).

jedoch auch diejenigen Krisenmomente beigefügt werden[51], die sich *innerhalb* des Verfassungsrahmens bewegen, jedoch klar auf Mängel in der Problemlösungskapazität des politischen Systems verweisen. Damit gelangen wir zu einer dreistufigen Eskalationsleiter demokratischer Dekonsolidierung, auf der *knockdown* nur den offensichtlichsten, den konstitutionellen Rahmen verlassenden Gefährdungsgrad der jungen Demokratie darstellt. Da diese Arbeit von der Annahme ausgeht, dass das Regierungssystem im Verbund der politischen Institutionen eines Landes einen Erklärungsprimat in institutionalistischen Konsolidierungsanalysen für sich beanspruchen kann (vgl. Kapitel 2.5), beziehen sich die Gefährdungsgrade der Demokratie im Wesentlichen auf das Gefüge der zentralen Verfassungsinstitutionen im Präsidentialismus, also Exekutive und Legislative (ausführlicher hierzu Kapitel 2.2).

1. *Konfrontativer Regierungs-/Politikstil*[52]: Kompetitivität und damit ein gewisses Maß an Konfrontativität sind der Demokratie als Herrschaftsform zwar immanent, doch

> wenn die Konfrontation dramatische Töne annimmt, wenn eine der beiden Gewalten (im präsidentiellen Regierungssystem, AO) die konstitutionellen Prärogativen der jeweils anderen nicht anerkennt oder ihre rechtliche Autorität herausfordert, erscheint die Gefahr der Instabilität am Horizont (Pérez-Liñán 2003: 151; Übersetzung AO).

Kompetitivität schlägt mithin in ernst zu nehmende Konfrontativität des Regierungs-/Politikstils um, sobald konstitutionell fixierte Kompetenzen des politischen Gegners und/oder dessen rechtlicher Status infrage gestellt werden.[53] Allerdings ist dieses Krisenmoment noch klar innerhalb der verfassungsrechtlichen Spielregeln zu lokalisieren.[54]

---

[51] Peter Peetz (2001: 35) definiert ‘Krise’ als „eine unmittelbar spürbare und den Einwohnern des jeweiligen Landes bewusste Situation außergewöhnlicher Instabilität (...), welche ein System – sei es das politische, das wirtschaftliche oder das soziale – einer existenziellen Gefahr aussetzt“ (vgl. auch Schmidt 2004: 395f.).

[52] Während sich der allgemeinere Begriff ‘Politikstil’ in der vorliegenden Untersuchung im Wesentlichen auf die „hervorstechende(n) Merkmale der Politikproduktion“ (Schmidt 2004: 541) bezieht, meint das speziellere, das Handeln der Exekutive betreffende ‘Regierungsstil’ die „Art und Weise der Politikformulierung und der Entscheidungsprozesse eines Individual- oder Kollektivakteurs“ (ibid.: 602).

[53] Zur Putschandrohung als Mittel des politischen Konfliktaustrags vgl. etwa Valenzuela (1992: 67f.).

[54] Vgl. auch Thibauts (1996: 302) Ausdifferenzierung des Konzepts ‘Regierungspraxis’ in Dezisionismus/Präsidialsuprematie, Koordination/Kompromissbildung und Immobilismus/Konfrontation. Siave-

2. *Dekretismus*: Der präsidiale Rekurs auf Dekrete stellt den Übergang von der Intra- in die Extrakonstitutionalität dar. Werden diese Rechtsakte mit Augenmaß, d.h. in klarem Respekt vor der Verfassung, erlassen, spricht dies für die Problemlösungskapazität des politischen Systems, selbst wenn der normale legislative Weg umgangen wird. Exzessives Gebrauchmachen von diesem Rechtsinstrument zeigt hingegen einen erhöhten Konfliktivitätsgrad an, der eine Umgehung der volkslegitimierten gesetzgebenden Körperschaft durch die exekutive Gewalt darstellt. Umgekehrt und kontraintuitiv kann Dekretismus aber auch das Vorhandensein einer willfährigen Legislative anzeigen, die dem Regierenden freie Hand lässt – und damit einen Mangel an politischem Wettbewerb und regierungssystemischer Konfliktivität.[55] Der exzessive Rekurs auf die konstitutionell gesetzten Möglichkeiten der Dekretpolitik kann bereits verfassungswidrig sein, er muss es jedoch nicht. Dekretismus ist damit nicht per se extrakonstitutionell, er zeigt gleichwohl, dass die Fähigkeit demokratischer politischer Problemlösung nur unzureichend gegeben ist.

3. *Offener Verfassungsbruch*: Auf der höchsten Stufe der Eskalationsleiter demokratischer Dekonsolidierung sind politische Akte angesiedelt, die den eindeutigen Bruch der demokratischen Spielregeln zum Inhalt haben. Neben Legislative und Exekutive können auch politische Kräfte außerhalb des Regierungssystems, besonders das Militär, in demokratiegefährdender Weise gegen die Verfassung verstoßen. Ein politisches System, in dem eine derart flagrante Verletzung der konstitutionellen Spielregeln stattfinden kann, muss, wenngleich es nach dem Verfassungsbruch womöglich wieder zum formal-demokratischen Alltag zurückkehrt, als extrem problemlösungsunfähig und damit hochgradig bestandsgefährdet angesehen werden.[56]

---

lis' (1997b: 355, 2000b: 63) Konzeptualisierung einer „Konfrontationsdemokratie" (*democracia confrontacional*) entspricht in etwa der ersten Stufe der Eskalationsleiter.

[55] Dekretismus „bezieht sich auf das 'Regieren per Dekret'. Dabei wird die Gesetzgebungskompetenz des Parlaments entweder mittels zeitlich und/oder thematisch begrenzter Ermächtigungsgesetze, die das (regierungstreue) Parlament selbst verabschiedet, oder aufgrund von exzessiver Auslegung verfassungsmäßiger Notstandsregelungen auf den Präsidenten übertragen" (Peetz 2001: 108).

[56] Der Vollständigkeit halber könnte auch die Nullstufe „normaler Politik" hinzugefügt werden, wie dies Pérez-Liñán (2002: 12) getan hat. Allerdings erscheint es wenig sinnvoll, den Zustand der Nicht-Konfliktivität in ein Eskalationsschema zu integrieren, das ja gerade eine „Skala institutioneller Instabilität" (ibid.) bzw. verschiedene Stufen der Konfliktivität darstellen soll.

Würde die Eskalationsleiter weiter nach oben verlängert, verließe man den Bereich der Bestandssicherung der demokratischen Ordnung. Ist die Demokratie jedoch 'k.o.', also dauerhaft außer Kraft gesetzt, so kann von demokratischer Konsolidierung sinnvollerweise nicht mehr gesprochen werden. Der Anwendungsbereich des Eskalationsschemas ist damit klar: Er beschränkt sich auf die prinzipielle Gültigkeit der demokratischen Verfassung und endet, sobald das Überleben der Demokratie (*democratic survival*) nicht mehr gegeben ist: beispielsweise durch einen Putsch, der die demokratische Institutionenordnung dauerhaft außer Kraft setzt.

Tabelle 3: Eskalationsleiter demokratischer Dekonsolidierung

Eskalationsstufe	***Definition***
konfrontativer Regierungs-/Politikstil	Mindestens eine der beiden Gewalten (im präsidentiellen System) stellt die konstitutionellen Prärogativen und/oder den rechtlichen Status der jeweils anderen infrage.
Dekretismus[a]	Das Staatsoberhaupt rekurriert in exzessiver Weise auf das Rechtsinstrument Dekret (intrakonstitutionell vs. extrakonstitutionell)
offener Verfassungsbruch	Die demokratischen Spielregeln werden eindeutig gebrochen.

[a] Die graue Schattierung markiert den Übergang von der Intra- in die Extrakonstitutionalität.

Bei der konkreten Untersuchung der Demokratiewirklichkeit eines Landes bietet sich ein *analytischer Dreischritt* an: Erstens und grundlegend stellt sich die Frage, ob die demokratische Konstitutionalität eines Landes prinzipielle Gültigkeit besitzt, ob also Demokratie im Sinne der dahlschen Minimalkriterien vorliegt. Zweitens kommt der zentrale Gradmesser zum Einsatz, der verfassungskonformes oder -widriges Verhalten relevanter politischer Akteure feststellt. Die Frage nach Konstitutionalität oder Extrakonstitutionalität politischen Handelns ist keine Spitzfindigkeit für Verfassungsrechtler; schließlich stellt eine Verfassung das zentrale Regelwerk einer Demokratie dar, das die *rules of the game* beinhaltet, nach denen der politische Prozess abzulaufen hat. Drittens muss der Schweregrad politischer Konfliktivität bestimmt werden. Dabei lassen sich Konfrontativität und offener Verfassungsbruch den Tatbeständen der Verfassungskonformität bzw. -widrigkeit eindeutig zuordnen. Im Falle von Dekretismus gilt es, die 'Exzessivität' des Gebrauchmachens von Dekreten zu bestimmen und damit zu einer

Einschätzung darüber zu gelangen, ob intra- oder extrakonstitutionelle Konfliktivität vorliegt.

Das hier verwendete minimalistische Konsolidierungskonzept garantiert zwar die Messbarkeit des Phänomens, doch sollte es im Rahmen der vorliegenden empirisch-vergleichenden Untersuchung m.E. auf zweifache Weise ‘entminimalisiert’ werden. Erstens darf sich die Frage nach der Konsolidierung einer jungen Demokratie nicht in rein institutionellen Persistenztatbeständen erschöpfen. Wer dem komplexen Phänomen ‘Bestandssicherung der demokratischen Institutionenordnung’ annähernd gerecht werden will, kommt um eine Evaluierung des legitimatorischen Fundaments nicht herum. *Vox populi* zur Unterstützung einer Demokratie anzuhören ist daher ein unbedingtes Muss. Soweit entsprechende Umfragedaten vorhanden sind, sollten diese komplementär zurate gezogen werden. Zweitens sollten für den Fall, dass ‘Beschädigungen’ der Demokratie vorliegen, die so eklatant sind, dass sie nicht übergangen werden können, Angaben über die Natur der Defekte gemacht und ggf. eine Bestimmung des jeweiligen Typs ‘defekter’ Demokratie vorgenommen werden (vgl. Anm. 6). Beides, die Berücksichtigung der Unterstützung für die Demokratie und die Wachsamkeit hinsichtlich gravierender Beschädigungen der demokratischen Ordnung, dient als Korrektiv des stabilitätsorientierten minimalistischen Konsolidierungskonzepts.

2 Politische Institutionen und demokratische Konsolidierung

2.1 Neoinstitutionalismus und historisch-empirischer Ansatz

Diese Arbeit handelt von politischen Institutionen und deren Bedeutung für die Konsolidierung der Demokratie. Wie lässt sie sich wissenschaftlich verorten? In einem argumentativen Dreischritt soll dieser Frage nachgegangen werden: Erstens wird die Untersuchung in den größeren paradigmatischen Zusammenhang des sog. Neoinstitutionalismus einbettet, einer sozialwissenschaftlichen Forschungsrichtung, die den besonderen Stellenwert von Institutionen hervorhebt (2.1.1). Zweitens will ich kurz verschiedene Ansätze diskutieren, die sich innerhalb der neoinstitutionalistischen Bewegung unterscheiden lassen, sowie die Entscheidung treffen, welcher dieser *approaches* für die vorliegende Untersuchung Verwendung finden soll (2.1.2). Drittens soll der Forschungsweg für den weiteren Verlauf der Arbeit vorgegeben werden (2.1.3).

Indem in diesem Kapitel ein Untersuchungsgerüst herausgeschält wird, das forschungsleitende Wirkung auf den theoretischen wie den sich anschließenden empirischen Teil der Studie ausübt, können *drei Argumentationsebenen* unterschieden werden: Auf der *oberen Ebene* findet die 'metatheoretische Verankerung' der Arbeit statt: Der Ansatz, d.h. „die spezifische Herangehensweise an den Forschungsgegenstand, die in einem System von Regeln besteht, welches aufeinander abgestimmte Elemente aus Theorie, Methode und Forschungstechnik miteinander kombiniert" (Nohlen/Schultze 1994: 27), strukturiert sämtliche auf den darunterliegenden Ebenen getroffenen Annahmen. Beim Übergang von der Ebene des Ansatzes zur *mittleren Argumentationsebene*, d.h. derjenigen der theoretischen Annahmen (Rest von Teil I), bestimmt der verwendete Ansatz etwa, welchen Gültigkeitsanspruch diese für sich reklamieren können; er übt hier eine Art methodologische Wächterfunktion aus, die darin besteht, dass durch theoretisches Räsonieren gewonnene Erkenntnisse auf ihre wissenschaftliche Tragfähigkeit geprüft werden. Auch auf die Argumentation auf der *unteren*, empirisch-vergleichenden *Ebene* (Teil II) wirkt die Logik des Ansatzes ein. Insbesondere werden hier aber die auf

der mittleren, der theoretischen Ebene formulierten Annahmen den Charakter der Forschung bestimmen: Kausale Beziehungen, wie sie auf theoretischem Wege diskutiert wurden, werden nun mit der soziopolitischen Wirklichkeit konfrontiert.[57]

2.1.1 Neoinstitutionalismus

Ende der 1970er-Jahre setzte eine Renaissance institutionentheoretischen Denkens ein[58], das sich in der folgenden Dekade unter dem gemeinsamen Dach 'Neoinstitutionalismus' (auch: 'neuer Institutionalismus') zusehends ausdifferenzierte. Heute wird im Allgemeinen zwischen drei Varianten des politikwissenschaftlichen Neoinstitutionalismus unterschieden (vgl. zum Folgenden insbesondere Kaiser 2001: 261ff.; siehe auch Goodin 1996: 2ff.; Hall/Taylor 1996; Liebert/Lauth 1999: 21f.; Helms 2004: 26ff.; Ortiz 2004: 94ff., 2006: 23ff.): Rational-choice-, strukturalistisch-kulturalistischer und historischer Institutionalismus.[59] Die Rational-choice-Variante[60] betont die strukturierende Eigenschaft von Institutionen für das strategische Handeln von Individuen und/oder Gruppen sowie deren Bedeutung für die Ermöglichung von Kooperation in dilemmatischen Kollektivverhandlungssituationen (über die Schaffung von Erwartungssicherheit). Die Interessen von Akteuren und deren strategische Interaktionen rücken damit neben

---

[57] Im Grunde lässt sich ein 'Ansatz' nur schwerlich einer Ebene zuordnen, da sich der Begriff sowohl auf theoretische, methodische als auch forschungspraktische Fragen bezieht. Allerdings erscheint es für die sukzessive Erstellung eines Forschungsdesigns zweckmäßig, von einem hierarchisch organisierten Forschungsprozess auszugehen, bei dem der verwendete Ansatz der theoretischen Diskussion logisch und forschungspraktisch vorangeht und diese wiederum Denkpriorität gegenüber dem empirischen wissenschaftlichen Arbeiten hat.

[58] Wie der Begriff 'Renaissance' zum Ausdruck bringt, ist die wissenschaftliche Beschäftigung mit Institutionen kein Novum der späten 70er- und frühen 80er-Jahre des 20. Jahrhunderts. Institutionenbezogenes Denken stellt eine uralte Kernbeschäftigung der politischen Theorie dar (von Beyme 2000: 47: „‚Opas Politikwissenschaft' war vorwiegend institutionalistisch"), die allerdings nach dem Zweiten Weltkrieg bis zur neoinstitutionalistischen „counter-reformation" (Peters 1999: 1) vernachlässigt wurde. Zum 'alten' Institutionalismus und zur Geschichte institutionentheoretischen Denkens vgl. etwa Thelen/Steinmo (1992: 3ff.); Goodin (1996: 2ff.); Kaiser (1997: 421ff.); Rothstein (1998: 139f.); Peters (1999: 2ff.); Oberreuter (2004: 49ff.); Ortiz (2004: 92f.).

[59] In dieser Arbeit wird der Terminus 'Institutionalismus' als Überbegriff für eine Forschungsrichtung verwendet, welche Institutionen erhöhte Aufmerksamkeit bei der Erklärung politischer und gesellschaftlicher Phänomene zukommen lässt. In diachroner Hinsicht lässt sich innerhalb dieser Strömung ein 'alter', 'klassischer' Institutionalismus von einem 'neuen' oder 'Neo'-Institutionalismus unterscheiden, wie er erst in den letzten zwei Dekaden des 20. Jahrhunderts in Erscheinung getreten ist.

den institutionellen *rules of the game* in den Mittelpunkt des Interesses. Die strukturalistisch-kulturalistische (oft auch: 'soziologische'; vgl. etwa Hall/Taylor 1996; Thelen 1999) Variante dehnt den Institutionenbegriff über die rein strategische Bedeutung von Institutionen im Rational-choice-Ansatz so stark aus, dass auch soziale Normen, Symbole, kognitive Muster und Moralvorstellungen darunter subsumiert werden. Institutionen beinhalten eine 'Logik der Angemessenheit' (*logic of appropriateness*), die den Akteuren bestimmte Verhaltensweisen nahelegt.[61] Eine Art Brückenfunktion zwischen diesen beiden Varianten nimmt der historische Institutionalismus ein: Diesem wird Anschlussfähigkeit an den Rational-choice- wie auch an den soziologisch inspirierten Ansatz attestiert (vgl. Hall/Taylor 1996: 957; Peters 1999: 63ff.; Kaiser 2001: 263).[62]

Ohne auf die Einzelheiten der verschiedenen Varianten des Neoinstitutionalismus eingehen zu wollen (vgl. die o.a. Literatur), erscheint es für die Zwecke dieser Arbeit ausreichend, den gemeinsamen Kern dieses Paradigmas, seine zentralen Annahmen, freizulegen (vgl. Ortiz 2004: 94f.).[63] Dazu sind insbesondere zu zählen:

1. *ein umfassender und dynamischer Institutionenbegriff*: Institutionen bezeichnen nicht mehr legalistisch bloß die formal-rechtlichen, insbesondere konstitutionell fixierten Regeln eines politischen Systems. Sie sind keine statischen Größen, sondern den Veränderungsprozessen in Zeit und Raum unterworfen.[64]

---

[60] Z.T. ist auch schlicht von der 'ökonomischen' Variante des Neoinstitutionalismus die Rede; siehe etwa Schulze (1997: 8ff.).

[61] Gemäß dieser Vorstellung bemisst sich das für den (nicht vollständig rational) handelnden Akteur jeweils 'angemessene' Verhalten nicht nach der Logik der Nutzenmaximierung unter den Vorzeichen gegebener Präferenzen, sondern ergibt sich aus einer (durch das politische und soziale System) sozialisatorisch vermittelten Abwägungsleistung zwischen Handlungsalternativen in einer spezifischen Situation. Dementsprechend weicht das Rationalitätskonzept von dem der Rational-choice-Variante ab (*bounded rationality*; vgl. March/Olsen 1984, 1989).

[62] Die meisten, aber nicht alle Institutionenforscher folgen diesem trichotomischen Schema. Peters (1999) etwa untergliedert den neuen Institutionalismus in sechs Varianten: normativer, Rational-choice-, historischer, empirischer, internationaler und gesellschaftlicher Institutionalismus. Kato (1996) nimmt zwar eine Dreiteilung vor, verwendet aber eine vom Üblichen abweichende Abgrenzung (vgl. auch Kaiser 1997: 434f.). Eine gewisse Prominenz hat der sog. akteurzentrierte Institutionalismus erlangen können (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000; vgl. dazu auch Schulze 1997: 6ff.).

[63] Vgl. speziell zum Neoinstitutionalismus in der Lateinamerika-Forschung den Themenschwerpunkt der Lateinamerika Analysen vom Februar 2004 (siehe besonders die Einleitung von Faust/Nolte) sowie Lauga (1999: 112ff.).

[64] Ausführlicher zum Institutionenbegriff: Vgl. Abschnitt 2.1.3.

2. *ein komplexes Kausalitätsverständnis*: Institutionen stellen nicht mehr die einzigen und entscheidenden Faktoren dar, welche die Funktionsweise eines politischen Systems und die Überlebensfähigkeit der Demokratie bestimmen. Sie sind nicht nur unabhängige, sondern auch abhängige Variable.
3. *Anerkennung auch außerinstitutioneller Handlungsregulative*: Formal-institutionelle Vorgaben stellen zwar wichtige Parameter dar, an denen sich das Handeln (politischer) Akteure orientiert, doch wird auch unhinterfragten Traditionen, Idealen oder Grundüberzeugungen diesbezüglich eine regulierende Rolle zugeschrieben.
4. *Zurückweisung von institutionellem Determinismus*: Jenseits der regulierenden Kraft institutioneller Arrangements verbleiben Freiräume für Entscheidungen. Sosehr sie ein bestimmtes Handeln nahelegen, so wenig sind die von ihnen betroffenen Akteure den institutionellen Anreizwirkungen (*incentives*) ausgeliefert.[65]
5. *Thematisierung institutionellen Wandels*: Neoinstitutionalistisches Forschen nimmt eine Prozessperspektive ein, welche imstande ist, die Dynamik des Wandels von Institutionen zu erfassen.[66]

Neoinstitutionalistisches Denken revolutionierte nicht nur die Institutionenforschung alter Schule. Auch innerhalb der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung hat eine Verschiebung der Aufmerksamkeit stattgefunden[67]: Mit dem Übergang von der Transitions- zur Konsolidierungsforschung (vgl. Kapitel 1) ging auch ein verstärktes Interesse an institutionellen Faktoren einher (Nohlen/Thibaut 1996: 209).[68] Dabei wur-

[65] Vgl. zu der Bedeutung von institutionellen *incentives* Ordeshook (1995); Schedler (1996: 7f.).

[66] Vgl. abweichend zu diesem Merkmalskatalog jenen von Helms (2004: 29), der u.a. auch auf die gewachsene Aufmerksamkeit für die informelle Dimension politischer Institutionen oder den vermehrten „Einsatz hochgradig spezialisierter Methoden“ aufmerksam macht.

[67] Die Rückbesinnung auf institutionelle Faktoren fand keineswegs nur in den Sozialwissenschaften, geschweige denn ausschließlich in der Politikwissenschaft, statt (Goodin 1996: 2ff.; Rothstein 1998: 141, 144; Peters 1999: 20ff.); vielmehr wurde die neue politikwissenschaftlich-institutionalistische Bewegung maßgeblich von anderen Disziplinen, die sich gleichfalls stärker mit Institutionen beschäftigt hatten, hervorgebracht und in der Folge weiter beeinflusst; vgl. beispielsweise die Würdigung des Einflusses der Ökonomie auf die Politikwissenschaft bei Ostrom (1995: 177).

[68] Im Widerspruch zu dieser Feststellung steht die Auffassung von Gasiorowski/Power (1998). Die Autoren bemängeln, dass die für die Transitionsforschung typische Prozessorientierung in der Konsolidierungsforschung weitgehend beibehalten worden sei (ibid.: 741). Diese Einschätzung erscheint mir aber überzogen. Die allgemeine konsolidierungstheoretische Literatur wie auch speziellere Debatten wie

den zwar die „alt-institutionalistischen Positionen (...), die das Schicksal der Demokratie von den Institutionen abhängig machen“ (von Beyme/Nohlen 1991: 694), in dieser Form nicht wieder belebt.[69] Gleichwohl schrieb man Institutionen eine Schlüsselrolle bei der Konsolidierung zu: „If democracies are to weather the storms of history and limit the self-aggrandizing impulses of human actors, they need strong and well-designed political institutions“ (Diamond 1997: xxiii).[70]

2.1.2 Drei Ansätze in der Institutionenforschung

Innerhalb des neoinstitutionalistischen Paradigmas lassen sich drei grundsätzlich differente Forschungsansätze unterscheiden[71] (vgl. zum Folgenden Grotz 2000: 71ff.; siehe auch Nohlen 1995a: 35f., 1999c: 12ff., 2003: 63ff., 2004c: 61ff.[72]; Lauga 1999: 119ff.):

1. Der *theoretische oder normativ-deduktive Ansatz* rekurriert explizit oder implizit auf theoretische, wertbezogene Annahmen hinsichtlich der Wirkungsweise von politischen Institutionen, aus denen er abstrakt Schlussfolgerungen für deren konkreten Beitrag für die Funktionsweise des politischen Systems oder die Stabilität der Demokratie ableitet. Arbeiten dieses Typs neigen dazu, von ‘Funktionslogiken’ dieses oder jenes Institutionenarrangements auszugehen und damit bestimmte struktur-

diejenige über das ‘ideale’ Wahl-, Parteien- oder Regierungssystem für die Demokratieentwicklung (vgl. die folgenden Kapitel 2.2 bis 2.4) weisen in eine andere, ‘institutionellere’ Richtung.

[69] Für eine Gegenüberstellung von älterem und Neoinstitutionalismus vgl. etwa Thibaut (1996: 38ff.); Krennerich/Lauga (1998: 69ff.); Peters (1999: 1ff.).

[70] Einen besonderen Institutionenfokus in der Konsolidierungsforschung nehmen etwa Valenzuela (1992), Rüb (1996a, 1996b) oder Merkel/Sandschneider/Segert (1996) ein. Andere Autoren weisen besonders auf die Bedeutung *informaler* Institutionen für die Demokratieentwicklung hin (vgl. Anm. 88).

[71] Die Kriterien für diese Unterscheidung lauten: normativ versus empirisch und statistisch versus historisch (Nohlen 2003: 63). Z.T. wird auch ein Constitutional-engineering-Ansatz gesondert unterschieden (vgl. etwa Monsalve/Sottoli 1998: 43ff.; Lauga 1999: 126ff.)

[72] Die Ausführungen von Dieter Nohlen wurden zwar zu einem Gutteil im Zusammenhang der Wahlsystem-Forschung formuliert, sie lassen sich in adaptierter Form gleichwohl auf andere institutionelle Erkenntnisbereiche beziehen; schließlich ist die Verwendung des einen oder anderen Untersuchungsansatzes – einer spezifischen Herangehensweise – unabhängig von dem konkret zu analysierenden Institutionengefüge zu sehen.

bzw. institutioneninhärente Defizite oder 'Tugenden' zu assoziieren.[73] Indem institutionellen Regeln überragende Erklärungskraft für gesellschaftliche und politische Phänomene zugebilligt wird, herrscht ein einfaktorielles und unidirektionales Kausalitätsverständnis vor. Konsequenterweise mündet das Denken innerhalb des normativ-deduktiven Ansatzes in der Favorisierung eines universal optimalen Institutionenmodells (*best system*).[74]

2. Der *empirisch-statistische Ansatz* argumentiert gegenüber dem theoretischen Ansatz weniger axiomatisch; auf niedrigerer Abstraktionsebene versucht er, mittels quantitativer Methoden zu generalisierenden Aussagen zu gelangen[75], die gleichwohl universale Gültigkeit für sich beanspruchen. Hohe Korrelationsgrade zwischen einzelnen institutionellen Variablen und bestimmten politischen Erscheinungen legen aus empirisch-statistischer Perspektive etwa nahe, den betreffenden Institutionen Prima-causa-Status einzuräumen. Sein Verständnis von sozialer Kausalität ist zwar anspruchsvoller als dasjenige des theoretischen Ansatzes, doch trägt auch er nicht-institutionellen Faktoren letztlich kaum Rechnung.

3. Der *historisch-empirische Ansatz* teilt mit der empirisch-statistischen Herangehensweise die Orientierung am Empirischen; allerdings wird dieses nicht mittels statistischer Verfahren, sondern qualitativ-historisch verwertet. Induktiv, d.h. vom Einzelfall her, strebt dieser Ansatz – vorzugsweise auf dem Wege der vergleichenden Methode – gleichfalls Verallgemeinerungen an. Doch sind diese nicht universaler Natur, sondern verkörpern einen Gültigkeitsanspruch mittlerer Reichweite. Aus einem komplexen Kausalitätsverständnis heraus werden politische Institutionen als relevante Variablen für die Erklärung sozialer und politischer Erscheinungen angesehen, doch misst dieser Ansatz auch Kontextfaktoren eigene explikative Kraft zu.

---

[73] Dieses deduktive Argumentieren gipfelt in dem wörtlich zu nehmenden 'Herauslesen' institutioneller Wirkungsweisen aus den entsprechenden Passagen im Gesetzes- oder Verfassungstext.

[74] Lauga (1999: 120f.) neigt angesichts dieser im Grunde für den Neoinstitutionalismus untypischen Eigenschaften des theoretischen Ansatzes (siehe die zentralen Merkmale der neoinstitutionalistischen Strömung weiter oben) sogar dazu, diesen nicht unter dem Dach dieses Paradigmas zu behandeln.

[75] Die Logik statistischen Arbeitens erfordert dabei eine möglichst hohe Fallzahl, um zu signifikanten Korrelationsaussagen zu gelangen.

Ein *in abstracto*, also kontextlos ersonnenes oder statistisch gewonnenes *best system* kann es damit nicht geben.[76]

Die drei Ansätze werden uns im Verlauf der vorliegenden Studie immer wieder begegnen. In der Institutionenforschung, die die Konsolidierung der Demokratie im Visier hat, sind sie prominent vertreten. Besonders die theoretischen Ausführungen zum Regierungssystem (Kapitel 2.2), mehr noch aber diejenigen zum Wahlsystem (Kapitel 2.4) führen deutlich vor Augen, dass die Entscheidung für einen der drei *approaches* keine akademische Belanglosigkeit darstellt; denn der Forschungsweg, der dabei eingeschlagen wird, bestimmt die Ergebnisse einer Untersuchung maßgeblich mit.

Diese Studie folgt klar den Prämissen des historisch-empirischen Ansatzes. Sie reiht sich damit in eine Forschungstradition ein, die mit Blick auf die räumliche Konzentration seiner Vertreter auch als 'Heidelberger Schule' bezeichnet werden kann (vgl. besonders Ortiz 2004).[77] Da der historisch-empirische Ansatz sowohl den umfangreichen theoretischen Teil über den Zusammenhang von politischen Institutionen und demokratischer Konsolidierung als auch die sich anschließende empirische Untersuchung zu Ecuador, Peru und Chile orientieren wird, soll jetzt noch auf die wesentlichen Merkmale dieses Ansatzes eingegangen werden, wie sie die obige Kurzcharakterisierung nur anreißen konnte. Insbesondere sind folgende Eigenschaften der historisch-empirischen Herangehensweise zu nennen (vgl. besonders Ortiz 2004: 100ff., 2006: 20ff.; siehe auch Thibaut 1996: 66ff.; Thibaut/Skach 1997: 548f.; Monsalve/Sottoli 1998: 47ff.; Lauga 1999: 123ff.; Nohlen 1998c: 24f., 1999c: 12ff., 2002b, 2003: 66ff.):

1. Die Heidelberger Schule ist *qualitativ-historisch und induktiv* ausgerichtet, d.h. sie zeigt sich (in Abgrenzung zu quantitativen Vorgehensweisen) sensibel für historische Bedingtheiten sozialer Phänomene und geht den Weg der Erkenntnissuche und

[76] Für eine Kritik am 'alten' Institutionalismus aus Sicht von Vertretern der Heidelberger Schule vgl. Krennerich/Lauga (1998: 69ff.).

[77] Vgl. in der mittlerweile stattlichen Reihe historisch-empirischer Schriften u.a. Nohlen (1978, 1995a, 1999c, 2003, 2004b, 2004c); Nohlen/Rial (Hrsg.) 1988; Nohlen/Solari (Hrsg.) 1988; Nohlen/De Riz (Hrsg.) 1991; Nohlen/Fernández (Hrsg.) (1991, 1998); Bendel (1996); Nohlen/Kasapovic (1996); Thibaut (1996); Lauga (1999); Grotz (2000); Beichelt (2001); Krohn (2003).

der Generalisierungsversuche in steter Konfrontation mit der empirisch beobachtbaren Wirklichkeit.[78] Mit Blick auf Institutionen bedeutet dies insbesondere, dass deren genetischer Aspekt nicht außer Acht gelassen werden darf; denn die Konstitutionsbedingungen bestimmen die Funktionsweise von Institutionen maßgeblich mit.

2. Sie geht *methodenbewusst und vergleichend* vor; dabei lehnt sie die Beschränkung auf bestimmte Methoden ab (Methodenpluralismus), forscht aber bevorzugt komparativ. Indem der historisch-empirische Ansatz für Vergleichszwecke fruchtbare Untersuchungsdesigns entwirft, will er seinem qualitativ-historischen Anspruch induktiv besonders gerecht werden (vgl. besonders Nohlen 1994e, 2002d).

3. Der historisch-empirische Ansatz legt gesteigerten Wert auf die *Verwendung präziser Begrifflichkeiten und systematische Klassifikation*. Er hält es mit Sartori, der für die Politikwissenschaft feststellt: „(W)e desperately need standard fact-finding and fact-storing containers (concepts)“ (1970: 1043). Konzeptbildung ist kein Selbstzweck, sondern stellt die *conditio sine qua non* für die Messbarmachung der Untersuchungsobjekte dar (vgl. ibid.: 1045f.).[79]

4. Die Heidelberger Schule pflegt ein *komplexes Kausalitätsverständnis*, das den Wert einfaktorieller und unidirektionaler Ursache-Wirkungs-Aussagen für die soziale Wirklichkeit bestreitet und stattdessen – gerade auch mit Blick auf institutionelle Variablen – von Multifaktorialität und kausaler Zirkularität[80] sowie, daraus folgend,

---

[78] Mit Blick auf das Verhältnis von quantitativen zu qualitativen Methoden innerhalb der politikwissenschaftlichen Institutionenforschung stellt Helms fest, dass bei Ersteren nach Jahrzehnten des Bedeutungszuwachses „der Zenit bereits seit einigen Jahren überschritten zu sein (scheint)“ (2004: 31).

[79] Sartoris Werk ist gerade für historisch-empirisch arbeitende Forscher eine methodologische Fundgrube. Aus seinem hier verwendeten Aufsatz, der eine Kritik an dem mangelnden Bewusstsein der Politikwissenschaft für methodologische Fragen („methodological unawareness“; Sartori 1970: 1033), der unzureichenden logischen Schulung der Disziplin sowie deren unangemessenen Konzepten darstellt, ist insbesondere die metaphorisierende Verdichtung des Mehrebenencharakters abstrahierenden (wissenschaftlichen) Denkens in der Idee der Abstraktionsleiter (*ladder of abstraction*; ibid.: 1040ff.) hervorzuheben; vgl. auch Sartori (1991).

[80] Das kreisförmige Kausalitätskonzept geht davon aus, dass Wirkungen auf Ursachen zurückwirken können. Damit ist der Status, den man einer Variablen (‘unabhängig’ bzw. ‘abhängig’) zuschreibt, i.d.R. aus forschungspraktischen Gründen gesetzt. Vgl. in dieser Hinsicht gleichfalls ‘zirkulär’ denkend Schulze (1997: 23); siehe auch Rüb (1996b: 64).

der nur relativen Bedeutung einzelner Wirkfaktoren ausgeht (vgl. besonders Nohlen 1994b, 2002c).[81]

5. Im Zusammenhang mit dieser 'institutionalistischen Bescheidenheit' steht die Selbstbeschränkung historisch-empirischer Forschung auf *Aussagen mittlerer Reichweite*, d.h. es werden Erklärungen über eine beschränkte Zahl an Phänomenen angestrebt, auf die sich die jeweiligen Konzepte beziehen (vgl. Nohlen 2002d: 1028).

6. Schließlich – und hier manifestiert sich der historisch-empirische Neoinstitutionalismus als „*kontextgebundener Institutionalismus*" (*institucionalismo contextualizado*; Nohlen 2002b, 2003: 105, 2004c: 368, 2006; Ortiz 2006: 26ff.) – räumt der historisch-empirische Ansatz nicht nur den im unmittelbaren Forschungsblickfeld liegenden Wirkfaktoren (operative Variablen) einen zentralen Stellenwert bei der Erklärung der untersuchten Phänomene ein: Der Kontext[82] hat einen entscheidenden Einfluss darauf, ob und wie institutionelle Variablen die unterstellten Wirkungen zeitigen (vgl. besonders die Unterscheidung von *institutionenneutralen* und *institutionensensiblen* Kontexten bei Grotz 2000: 77ff.).[83] Ihn in der empiriebezogenen Analyse zu ignorieren stellt in den Augen historisch-empirisch vorgehender Forscher eine sträfliche Unterlassung dar, die zu erheblichen Fehlinterpretationen führen kann (zum Problem der „Kontextausblendung" vgl. auch Claußen 1994).[84] Ein *best system* etwa kann kontextlos nicht gefunden werden.[85]

---

[81] Somit gilt für den grundsätzlichen Zusammenhang von Institutionen und Demokratieentwicklung: „Der ‚neue Institutionalismus' (...) reduziert den Erklärungsanspruch der Institutionen als einziger und grundlegender Faktor, von dem die demokratische Verwurzelung abhängt, auch wenn er ihn weiterhin als zentral betrachtet" (Monsalve/Sottoli 1998: 42; Übersetzung AO).

[82] „*Kontext* ist ein sehr umfassender und komplexer Begriff, der auf die zwischen spezifischen Vorgängen und Sachverhalten bestehende innere Beziehung eines sozialen Phänomens und deren historische Spezifitäten hindeutet" (Ortiz 2004: 101, Anm. 13; Hervorhebung im Original); vgl. auch Claußen (1994).

[83] Hier wird die systemtheoretische Denkungsart des historisch-empirischen Ansatzes offenbar. Im Grunde stellt die Systemtheorie sogar dessen „theoretische Grundlage (dar, AO), mit der Annahme, dass die Wirkung einzelner Faktoren in komplexen Systemen sich in einem von anderen Faktoren unlösbaren Kontext befindet" (Nohlen 2002b; Übersetzung AO).

[84] Indem auf einen (institutionalistischen) „Theoriepurismus" (Merkel 1996b: 325) verzichtet und eine breitere Erklärungsperspektive eingenommen wird, sinkt auch die Gefahr, dass zu viele „heuristische Leerstellen" (ibid.) das explikative Potenzial der institutionenfokussierten Analyse zunichtemachen.

[85] Folgerichtig lehnt der historisch-empirische Ansatz abstraktes *institutional design* ab und favorisiert demgegenüber kontextualisiertes *institutional advice* (siehe Nohlen 2002b; vgl. auch Ortiz 2006: 31ff.).

2.1.3 Der Forschungsweg für diese Arbeit

Der historisch-empirische Ansatz hat verschiedene neoinstitutionalistische Forschungsperspektiven zur Geltung gebracht und damit wertvolle Einsichten in die Funktionsweise politischer Institutionen zutage fördern können. Bislang wurde aber noch nicht der Versuch unternommen, den Zusammenhang von politischen Institutionen und demokratischer Konsolidierung in umfassend-systematischer Weise, mittels eines *integrativen Untersuchungsgerüstes*, zu beleuchten. Ein solches *framework of analysis*, das die Konsolidierung der Demokratie (verstanden in einem minimalistischen, Messbarkeit garantierenden Verständnis) elitenfokussiert und prozessperspektivisch zu erklären vermag, soll im theoretischen Teil dieser Studie entwickelt werden, um im Anschluss für die empirisch-vergleichende Analyse von drei ausgesuchten Fällen aus Südamerika Verwendung zu finden.[86]

Was die Konsolidierungsforschung in ihrer Vielstimmigkeit unter demokratischer Konsolidierung versteht und wie das Konzept für die institutionalistische Analyse operationalisiert werden kann, wurde bereits ausführlich diskutiert (vgl. Kapitel 1). Wie hingegen Institutionen, genauer: politische Institutionen zu erfassen sind, ist bislang eher stiefmütterlich behandelt worden. Wohl ist angeklungen, dass die soziologische Variante sogar gesellschaftliche Normen unter den Institutionenbegriff subsumiert, während rational-choice-orientierte Forscher diesen weitgehend als *rules of the game* für strategisches Handeln (vgl. besonders North 1992: 3) verstehen. Die altinstitutionalistische Regierungslehre der Nachkriegszeit sah fast ausschließlich die Verfassungsorgane als (politische) Institutionen an. Doch für welches Begriffsverständnis soll sich eine Studie entscheiden, die sich die Untersuchung des Zusammenhangs von politischen Institutionen und demokratischer Konsolidierung auf die Fahnen geschrieben hat? Diese Frage ist

> mehr als nur ein Spiel um Worte (...). Die Verständigung auf einen bestimmten Institutionenbegriff bedeutet eine wichtige Vorentscheidung für das theoretische Profil aller anschließenden Forschungen, welches im weiteren Verlauf zwar noch revidiert, aber schwerlich in seinen Grundzügen geändert

[86] Allgemein erhält man ein *framework of analysis*, wenn „ein (...) Ansatz auf einen konkreten Untersuchungsgegenstand bezogen“ (Helms 2004: 19) wird. Ein *framework* „enthält die grundlegenden Konzepte (...), ggf. auch die grundlegenden Annahmen, welche die politikwissenschaftliche Forschung leiten und strukturieren“ (Nohlen 2002a: 241).

werden kann. Wenn auch ein angemessenes Begriffsverständnis noch keine Theorie bedeutet, so eröffnet und bestimmt es doch die weiteren Perspektiven, und ein *unangemessenes* Begriffsverständnis kann wichtige Einsichten von vornherein verstellen (Göhler 1994: 20; Hervorhebung im Original).

Ganz allgemein bezeichnen Institutionen „verhaltensregulierende und Erwartungssicherheit erzeugende soziale Regelsysteme“ (Czada 1995: 205), die auf ‘relative Dauer’ angelegt sind (vgl. Waschkuhn 1994: 189; Helms 2004: 22). *Politisch* sind diese, sobald sie „der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen“ (Göhler 1994: 22; vgl. auch Rüb 1996a: 116) dienen.[87] In einem *weiteren Sinne* können darunter neben staatlichen Einrichtungen (Parlament, Staatsoberhaupt, Regierung usw.) auch „gesellschaftliche Organisationen (Parteien, Verbände, Massenmedien) sowie verbindliche, insbesondere rechtlich normierte gesellschaftliche Verhaltensmuster“ (Göhler 1987: 18) verstanden werden. Die vorliegende Studie folgt jedoch dem *engeren Begriffsverständnis* der Heidelberger Schule, das

sich (...) zunächst auf *die formalen Institutionen*[88] (v.a. auf Staatsstruktur, Regierungsform und Wahlsystem) (, aber auch, AO) auf das von formalen, organisationalen, prozessualen, politisch-strukturellen und politisch-kulturellen Merkmalen geprägte Parteiensystem (konzentriert) (Ortiz 2004: 103f.; Hervorhebung im Original; ähnlich Helms 2004: 25).[89]

---

[87] Damit können politische Institutionen als „Sonderfall sozialer Institutionen“ verstanden werden; zwischen beiden besteht ein „Subsumtionsverhältnis“ (Göhler 1994: 25).

[88] Mittlerweile ist ein eigener Forschungszweig entstanden, der den sog. ‘informellen’ Institutionen besondere Beachtung schenkt (vgl. besonders Liebert/Lauth 1999; Merkel/Croissant 2000; Lauth 2004; siehe auch O’Donnell 1996a, 1996b). Nach Hans-Joachim Lauth (2004: 126) ist „(d)ie Trennlinie zwischen formalen und informellen Institutionen selbstevident. Während formal verfasste Institutionen im offiziellen Code des politischen Systems verankert und somit rechtlich als Ausdruck rationaler Herrschaft schriftlich kodifiziert sind – in der Festlegung durch Verfassung und Gesetze –, wirken informelle Institutionen politischer Partizipation außerhalb dieser Festlegung. Letztere sind nicht durch formale Vereinbarungen fixiert und gewinnen ihre Bedeutung allein durch ihre faktische verhaltensprägende und verhaltensstrukturierende Existenz, mit der sie – dann als politische Institution – Einfluss auf die Struktur und Funktion des politischen Prozesses ausüben.“ Der historisch-empirische Ansatz neigt, wiewohl er deren politische Relevanz nicht in Abrede stellt, der Ansicht zu, informelle Institutionen dem Bereich der politischen Kultur zuzuordnen. „Denn es erscheint sinnvoller und ergiebiger, den Institutionenbegriff nur auf die zentralen Strukturen des politischen Systems zu konzentrieren, um seine analytische Schärfe und Brauchbarkeit zu erhalten. So kann man gezielter fragen, wie bestimmte Elemente der politischen Kultur die Funktionsweise von Institutionen beeinflussen“ (Ortiz 2004: 104, Anm. 16).

[89] Es fällt auf, dass das Parteiensystem weder dem einen noch dem anderen Begriffsverständnis (weit oder eng) eindeutig zugeordnet werden kann. Dies hat nicht zuletzt damit zu tun, dass es sich hier um „intermediate-level institutional factors“ (Thelen/Steinmo 1992: 6; vgl. auch Schulze 1997: 19f.) handelt. Intermediäre Organisationen zu der Institutionenstruktur eines politischen Systems zu rechnen stellt im Übrigen keine Selbstverständlichkeit dar, denn „(...) mitunter (werden) Institutionen im engeren Sinne (...) von Organisationen, Vereinigungen oder Verbänden unterschieden“ (Schmidt 2004: 321).

Hier handelt es sich um einen „handfesten Institutionenbegriff“, dem die Politikwissenschaft zumeist folgt (Göhler 1994: 20).[90] Zunächst einmal ist mit diesem – als einer Art Metainstitution – die Verfassung eines Landes angesprochen (vgl. Oberreuter 2004; siehe auch Goodin 1996: 23f.; Rüb 1996b: 38). Allerdings beschränkt sich die politische Institutionalität eines Landes – und darin liegt die Überschreitung des engen Institutionenbegriffs altinstitutionalistischer Prägung – nicht auf bloß konstitutionell fixierte Regelsysteme.[91]

Worin liegt nun allgemein die *Bedeutung institutioneller Faktoren für die Demokratieentwicklung*? Grundsätzlich für den politischen Prozess „(beruht) (d)ie Bedeutung von Institutionen (...) auf der Überlegung, dass Handlungspräferenzen der politischen Akteure nur verstanden werden können im Kontext institutionell generierter Anreize und institutionell verfügbarer Optionen, die Wahlhandlungen strukturieren“ (Croissant 2002: 131).[92] Politische Institutionen sind mithin in zweierlei Weise relevant für den politischen und demokratischen Prozess: „as rules of competition and as codes of punishment“ (Przeworski 1991: 26). Als Regelsysteme, die bestimmte Verhaltensweisen ausschließen, während sie andere zulassen, schränken sie die Unsicherheit des Transformationsprozesses, speziell der Konsolidierungsphase, ein und setzen Anreize für das Handeln der relevanten politischen Akteure (vgl. Ordeshook 1995; Rüb 1996b: 38, 46f.;

---

[90] Für eine weiter gehende Beschäftigung mit dem Institutionenbegriff vgl. u.a. Göhler (1994: 20ff.); Czada (1995); Schedler (1995: 4ff.); Merkel/Sandschneider/Segert (1996: 10ff.); Rüb (1996a: 116ff.); Monsalve/Sottoli (1998: 47ff.); Liebert/Lauth (1999: 23f.); Helms (2004: 23ff.); Lauth (2004: 123ff.); Schmidt (2004: 320ff.).

[91] Unter den mannigfachen Definitionsversuchen sticht derjenige von North hervor, der zwischen Institutionen als „Spielregeln“ und Organisationen als „Spielern“ unterscheidet (1992: 5). Sosehr diese Unterscheidung durch ihre analytische Eleganz besticht: Für eine Untersuchung, die Regierungs-, Parteien- und Wahlsystem nicht auf Verfassungsnormen, Gesetze und Parteistatuten reduzieren will, sondern diese Institutionengefüge vor allem in ihrer *empirischen Realität* und den daraus resultierenden Wirkungen auf den Konsolidierungsprozess der Demokratie zu analysieren sucht, erscheint ein derart enger Institutionenbegriff ungeeignet. Vgl. auch die Unterscheidung von „formalen“ und „empirischen Strukturen“ bei Fuchs (2000: 31ff.). Während formale Strukturen sich hier auf „die konstitutionell definierten und somit auch mit rechtlicher Bindekraft ausgestatteten Regeln“ (ibid.: 32f.) beziehen, sind mit empirischen Strukturen die vorfindbaren Akteurskonstellationen gemeint, zu denen der Autor auch das Parteiensystem zählt (ibid.: 33).

[92] Vgl. auch die anschauliche Erläuterung von Rüb (1996b: 38): „Politische Institutionen, insbesondere Verfassungen, können als eine politische ‚Maschinerie‘ betrachtet werden, die ‚arbeitet‘ und die entsprechende staatliche Ordnung wirkungsvoll beeinflußt, indem sie Türen öffnet oder schließt, durch die politische oder gesellschaftliche Akteure gehen können oder nicht.“ Speziell mit Blick auf Verfassungen vgl. Oberreuter (2004: 54).

Valenzuela 1998: 136; Grotz 2000: 52; Ortiz 2004: 90).[93] Damit kommt ihnen in von schweren Krisen geprägten Kontexten eine *entscheidende Rolle bei der Lösung von Konflikten* zu; mitunter tragen sie Verantwortung nicht nur für die Funktionsfähigkeit, sondern sogar für die Überlebensfähigkeit junger Demokratien[94]:

> The durability of democracies may not be simply a matter of economic, social, or cultural conditions, because their institutional frameworks may differ in their capacity to process conflicts, particularly when these conditions become so adverse that democratic performance is considered to be inadequate (Przeworski u.a. 2000: 128; vgl. auch Belmont/Mainwaring/Reynolds 2002).

Institutionen scheinen mithin als Konfliktschlichter bzw. Konfliktverschärfer zu wirken[95]; ohne Kenntnis des jeweiligen Kontextes lässt sich deren demokratiestabilisierende bzw. -destabilisierende Rolle freilich nicht bestimmen.[96]

Insbesondere verbietet sich jedoch institutioneller Reduktionismus: Institutionen können politische Phänomene nicht allein erklären. Weder sind formale Regeln gegen Überschreitung immun, noch können aus institutionell bedingten *incentives* deterministisch bestimmte Verhaltensweisen abgeleitet werden.[97] Akteure, insbesondere Eliten,

---

[93] Umgekehrt gilt logisch: Versagen Institutionen in den ihnen zugedachten Steuerungsaufgaben, sind sie also 'schwach', wirken sie nur bedingt handlungsregulativ und strahlen nur geringe Incentive-Wirkungen auf politisches Handeln aus (vgl. Schedler 1996: 5ff.). Dann nehmen im Wechselverhältnis von *rules of the game* und Spielern Letztere, die zentralen Akteure, eine prominentere Rolle im Transformationsprozess ein; ihnen kommt folglich auch ein erhöhtes Erklärungspotenzial für diesen zu. Vgl. auch O'Donnells (1994) Konzept der „delegativen Demokratie", das den Zusammenhang von schwachen Institutionen und starkem Personalismus (v.a. im Hinblick auf die Figur des Präsidenten) thematisiert, sowie klassisch Huntington, der bereits Ende der 1960er feststellt: „A society with weak political institutions lacks the ability to curb the excesses of personal and parochial desires" (1968: 24).

[94] Gerade in jungen Demokratien mit ihren oftmals ungünstigen sozioökonomischen und politisch-kulturellen Bedingungen (vgl. Nohlen 1997: 120ff.) können institutionelle Faktoren einen zentralen Stellenwert in der politischen Entwicklung einnehmen: „Während unter den ‚günstigen' Kontextbedingungen der westlichen Industrieländer die Form demokratischer Institutionen (*polity*) in der Regel keine gravierenden Auswirkungen auf die Grundstruktur der *politics* (hat), können bestimmte politisch-institutionelle Regelungen in ‚problematischeren' Kontexten sehr wohl die Funktionsfähigkeit des demokratischen Regierungssystems in entscheidender Weise beeinflussen" (Grotz 2000: 53f.; Hervorhebung im Original; siehe auch Nohlen 2002b).

[95] Die konfliktfördernde Wirkung von politischen Institutionen und deren damit verbundenen negativen Beitrag zur Konsolidierung der lateinamerikanischen Demokratien hebt besonders eine Untersuchung von Lehoucq (2004) hervor. Vgl. auch Thibaut (1996: 328).

[96] Zur Bedeutung von politischen Institutionen für die Demokratieentwicklung vgl. auch Lijphart (1991); Mainwaring/Scully (Hrsg.) (1995); Lijphart/Waisman (Hrsg.) (1996); Schedler (1996: 5ff.); Grotz (2000: 51ff.); Przeworski u.a. (2000: 128ff.).

[97] Diese deduktiv-simplizistische Argumentationsweise, welche „grundlegenden institutionellen Arrangements relativ unmittelbare und präzise bestimmbare Effekte auf Struktur und Dynamik politischer

spielen – wenngleich nicht im Mittelpunkt institutionalistischer Aufmerksamkeit – eine bedeutende Rolle für die Erklärung demokratischer Konsolidierungsprozesse. Sie sind von den Institutionen nicht zu trennen:

> Actors are the other side of every institutional coin. Without their presence institutional frames are empty – games without players, stages without actors, pictures without public, rules without subjects (Schedler 1995: 5).[98]

Aus der hier dargelegten Perspektive eines „aufgeklärten Institutionalismus“ (Monsalve/Sottoli 1998: 48; Nohlen 1998d: 86; von Beyme 2000: 47) sollen drei als zentral und unbedingt zusammengehörig angenommene politisch-institutionelle Variablen, Regierungs-, Parteien- und Wahlsystem, in ihrer Wirkung auf den Prozess der demokratischen Konsolidierung untersucht werden. Diese „Trilogie“ (Nohlen 1996c, 1999c: 3ff.; vgl. auch 1998b; Monsalve/Sottoli 1998: 50ff.)[99] will ich im theoretischen Teil der Arbeit einer eingehenden Betrachtung unterziehen. Die drei zentralen politischen Institutionengruppen[100] sollen als unabhängige, ‘demokratische Konsolidierung’ dagegen als abhängige Variable betrachtet werden. Um diese analytische Schwerarbeit[101] bewerkstelligen zu können, wird dabei eine stark ceteris-paribus-lastige Perspektive einge-

---

Entscheidungsprozesse zuschreibt“ (Thibaut 1996: 325), ist aber typisch für den älteren Institutionalismus sowie für die Rational-choice-Variante des Neoinstitutionalismus (ibid.).

[98] In ähnlicher Weise folgen Mainwaring/O’Donnell/Valenzuela (Hrsg.) (1992) in ihrem Sammelband einem vorsichtigen Sowohl-als-auch: „(C)hoices matter. Future outcomes are not uniquely determined by past constraints“ (Mainwaring/O’Donnell/Valenzuela 1992: 11). Siehe auch Nohlen (1995b: 20), der betont, dass die politischen Stile der Akteure die Institutionenstruktur ebenso beeinflussten, wie diese das Handeln präge.

[99] Die Trias Regierungs-, Parteien- und Wahlsystem „umfasst tatsächlich die substanziellen Elemente, die ein politisches System, seine Struktur und Dynamik ausmachen“ (Nohlen 1996c: 83). „Unsere Trilogie setzt sich nicht nur aus drei Elementen zusammen, sondern aus drei in einem wechselseitigen Zusammenhang stehenden Elementen“ (ibid.: 84; Übersetzung AO).

[100] Diesen Begriff verwendet Merkel (1997b: 341). Die Tatsache, dass es sich bei Regierungs-, Parteien- und Wahlsystem nicht um *einzelne Institutionen* handelt, sondern um ein Kollektiv ebensolcher, trifft auch der Begriff „Institutionenset“ (Croissant 2002: 131).

[101] In der Tat stellt die eingehende Beschäftigung mit drei komplexen politisch-institutionellen Variablen wie den hier genannten eine Herausforderung nicht nur für die theoretische Argumentation, sondern in wohl noch stärkerem Maße für die empirisch-vergleichende Analyse dreier südamerikanischer junger Demokratien dar. Zwar wird damit eine Perspektive eingenommen, die der Komplexität politischer Systeme gerechter wird als etwa rein regierungssystem- oder wahlsystemzentrierte Untersuchungen. Doch wird sich kaum vermeiden lassen, dass diese perspektivische Breite bisweilen zulasten analytischer Tiefe geht. Die vorliegende Studie wird den Versuch unternehmen, einen Mittelweg zu gehen, der beiden Dimensionen gerecht wird.

nommen.[102] Dabei will ich versuchen, die jeweilige politisch-institutionelle Variable in unterschiedlichen Untersuchungsdimensionen auf ihre Relevanz für die Konsolidierung der Demokratie zu analysieren. Eine derartige Perspektive, dies sei gleich zu Beginn der Unternehmung angemerkt, kann der komplexen sozialen Wirklichkeit jedoch nie gerecht werden. Sie muss daher, spätestens in der empirisch-vergleichenden Untersuchung des zweiten Teils, überwunden werden und kann immer nur als – allerdings analytisch wertvoller – Ausgangspunkt für historisch-empirische Studien verwendet werden.[103] Eine wesentliche institutionalistische Erkenntnis wird lauten: *Kombinatorische* Ansätze, welche die verschiedenen politischen Institutionen *im Zusammenspiel* betrachten, verfügen über ein weit höheres explikatives Potenzial als die monokausale Versteifung auf bloß eine der drei Variablen.[104]

Wie sollen die drei politisch-institutionellen Faktoren theoretisch auf ihre Konsolidierungsrelevanz untersucht werden? In einem ersten Schritt wird der Zusammenhang von Regierungssystem und demokratischer Konsolidierung diskutiert. Mit Blick auf den gewählten geografischen Untersuchungshorizont – junge (Präsidial-)Demokratien in Lateinamerika – erscheint es hilfreich, aus der prominenten Debatte um die „Gefahren" des präsidentiellen und die „Tugenden" des parlamentarischen Regierungssystems (Linz 1990a, 1990b) die (vermeintlich) konsolidierungsrelevanten 'Strukturdefizite' des gewaltenteiligen Systemtyps herauszuarbeiten und einer kritischen Überprüfung zu unterziehen (2.2). Anschließend soll untersucht werden, welche Folgen sich aus verschiedenen (quantitativen und qualitativen) parteiensystemischen Merkmalen für das Wohl und Wehe der Demokratieentwicklung ergeben (2.3). Als letztes Institutionenset soll das Wahlsystem auf seine Konsolidierungsrelevanz befragt werden (2.4). Insbesondere durch seine Zerlegung in mehrere Komponenten (Parlaments- und Präsidentschafts-

---

[102] „Der *ceteris paribus*-Klausel zufolge gilt das Modell oder die Gesetzesaussage nur unter sonst gleichen Umständen, d.h. nur insoweit alle in dem Modell bzw. der Aussage nicht berücksichtigten Wirkfaktoren unverändert bleiben" (Schmidt 2004: 133; Hervorhebung im Original).

[103] Letztlich stellt die Ceteris-paribus-Betrachtung einen notwendigen sozialwissenschaftlichen Schritt dar, der die Präparierung des komplexen Forschungsgegenstandes zum Zweck hat. Erst das künstliche Konstanthalten des Kontextes (vgl. Schmidt 2004: 379f.) erlaubt verallgemeinernde Schlussfolgerungen hinsichtlich der Wirkungsweise der operativen Variablen: „Viele der Erkenntnisse in der Politikwissenschaft, praktisch all unsere Verallgemeinerungen, basieren auf dieser Technik, die Komplexität zu reduzieren" (Nohlen 2003: 102; Übersetzung AO).

[104] Vgl. auch Belmont/Mainwaring/Reynolds (2002: 4), die dafür plädieren, politische Institutionen nicht einzeln, sondern als „holistic package" zu betrachten.

wahlsystem, Timing) wird der enormen technischen Komplexität dieses Institutionenarrangements Rechnung getragen; beim Wahlsystem-Kapitel handelt es sich deshalb auch um das bei Weitem umfangreichste Kapitel. Den Schluss des Theorieteils bildet der Versuch, die umfangreichen theoretischen Erkenntnisse aus historisch-empirischer Sicht und mit Blick auf die Verwertbarkeit für die konkrete Länderanalyse zusammenzufassen (2.5). Die zentrale These dieses Abschnittes wird lauten: Das heuristische Potenzial institutionenorientierter Analyseinstrumente entfaltet sich erst in deren *kombinierter Anwendung*.

2.2 Regierungssystem und demokratische Konsolidierung

Mit der Verabschiedung einer neuen bzw. der Wiedereinsetzung der alten Verfassung kann der Beginn der Konsolidierungsphase einer jungen Demokratie angenommen werden (vgl. 1.2). Auf der konstitutionellen Ebene der Konsolidierung (vgl. 1.3) stellt sich damit die Frage, welche Folgen die Wahl des einen oder anderen Regierungssystemtyps für die Struktur und Dynamik politischer Entscheidungsprozesse und damit letztlich für die Stabilisierung und Aufrechterhaltung des politischen Systems hat.

Im Gefolge der Redemokratisierungen in Lateinamerika wurde diese Frage, ausgelöst durch einen seit Mitte der 1980er-Jahre zunächst in unveröffentlichter Form kursierenden Aufsatz von Juan Linz, Gegenstand einer leidenschaftlichen Debatte. In dieser Diskussion gelangte die überwiegende Mehrheit der Autoren zu der Ansicht, der Präsidentialismus sei einer stabilen Entwicklung insbesondere junger Demokratien abträglich (vgl. u.a. Linz 1990a, 1990b, 1994; Lijphart 1991, 1992, 1994b; Valenzuela 1998, 2004; Schultz 2002).[105] Die antipräsidentialistische Argumentation[106] wurde statistisch untermauert, indem man die Performanz der beiden Regierungssystemtypen miteinander verglich (Riggs 1988, 1992; Hadenius 1994; Stepan/Skach 1994).[107] Nur vereinzelt wurde der Präsidentialismus verteidigt (Horowitz 1990; Shugart/Carey 1992) oder ein *neither ... nor* favorisiert (Sartori 1994, 1997; Amorim 2005).[108] Andere Autoren wiesen

---

[105] Linz hat seine antipräsidentialistische Kritik *in nuce* bereits Ende der 1970er-Jahre formuliert. In seinem Buch über „The Breakdown of Democratic Regimes“ (1978: 71ff.) postuliert er, besonders unter Hinweis auf den Nullsummenspiel-Charakter der Präsidentschaftswahlen und die begrenzte Amtszeit des Präsidenten (vgl. 2.2.1), den positiven Zusammenhang von Präsidentialismus und Breakdown-Anfälligkeit eines politischen Systems.

[106] Auf diese werde ich weiter unten (2.2.3) näher eingehen.

[107] Zu diesen quantitativ argumentierenden Studien gehört auch diejenige von Mainwaring (1993), der allerdings von dem antipräsidentialistischen Mainstream dahin gehend abweicht, dass er auf die *kombinatorische Wirkung* von Präsidentialismus und (stark fragmentiertem) Parteiensystem hinweist („the difficult combination“). Mainwarings Aufsatz geht daher in die Richtung des in dieser Arbeit vertretenen Ansatzes, wenngleich er die unabhängige Variable Parteiensystem allein unter dem Fragmentierungsaspekt betrachtet (vgl. 2.5).

[108] In seinem Buch „Comparative Constitutional Engineering“ ([2]1997, [1]1994) gelangt Sartori, den einfachen Semipräsidentialismus-Vorschlag hinter sich lassend, gar zu der Überzeugung, dass ein „intermittierendes“ bzw. „alternierendes“ Regierungssystem, welches in Normalzeiten parlamentarisch, unter bestimmten Bedingungen aber präsidentiell funktionieren sollte, grundsätzlich das beste System sei („the best of two worlds“) (1997: 153ff.).

auf die erhebliche Variationsbreite präsidentieller Systeme hin (Shugart/Carey 1992; Mainwaring/Shugart [Hrsg.] 1997)[109] oder stellten die Diskussionsweise grundsätzlich infrage (Nohlen 1991a, 1991c, 1992a, 1994a, 1998b; Thibaut 1996).[110]

Diese Debatte soll hier nicht *en détail* nachgezeichnet werden. Für die vorliegende Arbeit interessanter ist vielmehr die Frage nach den konkreten Zusammenhängen, die für die Beziehung Präsidentialismus – demokratische Konsolidierung postuliert wurden. Können die Kausalhypothesen – denn letztlich geht es hier um die Behauptung von bestimmten Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen – prinzipielle Gültigkeit für sich beanspruchen? Ist eine derartige Gültigkeit überhaupt verifizierbar? Oder handelt es sich bei der politisch-institutionellen Variablen Regierungssystem nicht vielmehr um einen Wirkfaktor, dessen Konsolidierungsrelevanz sich erst in einer umfassenderen, weitere Erklärungsfaktoren berücksichtigenden und historisch argumentierenden Perspektive erschließt?

Diese Fragen sind nicht bloß rhetorischer Natur. Denn die Art ihrer Beantwortung legt auch die eine oder andere politisch-praktische Überzeugung hinsichtlich der institutionellen Gestaltbarkeit junger demokratischer Systeme nahe. Wo etwa der Erklärungsanspruch institutioneller Variablen ins Universale strebt, da ist kochrezeptartiges Ingenieurwesen nicht weit. Diskussionen über „constitutional choices“ für junge Demokratien (Lijphart 1991)[111], „constitutional engineering“ (Sartori 1997)[112] oder „instituti-

---

[109] Zu diesem Typ Präsidentialismus-Studien gehört auch der vor Kurzem erschienene Sammelband von Haggard/McCubbins (Hrsg.) (2001), darin besonders der Aufsatz von Shugart/Haggard. Allerdings ist diese Publikation (wie auch die o.g. Schrift von Schultz [2002]) aufgrund der zeitlichen Verzögerung nicht mehr dem Kernbereich der Präsidentialismus-Parlamentarismus-Diskussion zuzurechnen. Des Weiteren ist sie mehr policy-orientiert als an den Bedingungen für die Konsolidierung junger Demokratien interessiert: „The goal of this chapter (as well as the entire volume) is to understand how institutions affect the ability of democratic systems to meet two fundamental policy challenges: initiating policy reforms and guaranteeing the stability and credibility of these reforms“ (Shugart/Haggard 2001: 65).

[110] Ausführlicher zu der letzten Position: Vgl. 2.2.3. Freilich wurde auch parallel zu der prominenten von Linz losgetretenen Debatte über den möglichen Zusammenhang von politisch-institutionellen Faktoren und den Problemen demokratischer Konsolidierung (in Lateinamerika) diskutiert. Die Ergebnisse dieser Auseinandersetzungen, die in drei Sammelbänden zusammengetragen wurden (Nohlen/Solari [Hrsg.] 1988; Nohlen/De Riz [Hrsg.] 1991; Nohlen/Fernández [Hrsg.] 1991), wiesen dabei v.a. aufgrund unterschiedlicher konzeptioneller und methodologischer Schwerpunkte keineswegs in Richtung der Parlamentarisierungsforderungen von Linz und seiner Adepten (vgl. insbesondere den mit Valenzuela herausgegebenen Sammelband von 1994). Zu diesen politisch-institutionell orientierten Diskussionen und deren Ausweitung in die 1990er-Jahre vgl. Nohlen (1998c: 15ff.).

[111] Der Geist der universellen Anwendbarkeit politisch-institutioneller Verbesserungsvorschläge kommt in Sätzen wie dem folgenden zum Ausdruck: „My aim is not simply to describe alternative democratic

onal design“ (Lijphart/Waisman 1996) geben ein beredtes Zeugnis vom Gestaltungsanspruch eines solchen politisch-institutionellen Steuerungsoptimismus.[113]

2.2.1 Absolute Konsolidierungsrelevanz ‘struktureller Defizite’: Die theoretische Präsidentialismus-Kritik

Die Debatte um das ‘richtige’ Regierungssystem[114] für Demokratien auf dem Pfad der Konsolidierung trägt zwei Grundzüge: Erstens neigt sie zu *institutionell-reduktionistischen Aussagen*: Aus der Beschaffenheit des Institutionengefüges eines präsidentiellen Regierungssystems[115] wird – weitgehend losgelöst von der raumzeitlichen Bedingungsstruktur (*absolut*) – auf die Dynamik politischer Entscheidungsprozesse und das (De)Konsolidierungspotenzial für eine junge Demokratie geschlossen:

> The analytically separable propensities of parliamentarism interact to form a mutually supporting system. This system, qua system, increases the degree of freedom politicians have as they attempt to consolidate democracy. The analytically separable propensities of presidentialism also form a highly interactive system, but they work to impede democratic consolidation (Stepan/Skach 1994: 132).

---

systems and their majoritarian or consensus characteristics, but also to make some practical recommendations for democratic constitutional engineers“ (Lijphart 1991: 74). Vgl. auch den Hinweis von Shugart/Carey, „that presidentialism or premier-presidentialism *properly crafted* can exhibit conflict-dampening advantages of their own that should not be overlooked“ (1992: 286; Hervorhebung im Original).

[112] Für eine gute Charakterisierung des sartorischen Constitutional-engineering-Ansatzes vgl. Monsalve/Sottoli (1998: 43ff.).

[113] Der Glaube an die Gestaltbarkeit von Systemtransformationsprozessen wird auch schon ersichtlich bei Di Palma (1990) oder Huntingtons rezeptbuchartigen Anleitungen für Demokratisierer (1991). Kritisch zu den Möglichkeiten des *political engineering* besonders Schultze (1998); siehe auch Nohlen (1991a: 33f., 1998c: 108f., 1999c: 16ff.) sowie Nolte (1996a: 309). Speziell zu Huntington (1991): Vgl. Schmidt (2000b: 483ff.).

[114] Der Terminus ‘Regierungssystem’ wird (i.e.S.) als „Fachausdruck für Aufbau und Funktion der obersten Staatsorgane (...) und ihre Beziehungen untereinander“ verwendet (Schmidt 2004: 602). Insbesondere sind mit ihm die zentralen Verfassungsinstitutionen Staatsoberhaupt, Regierung und Parlament angesprochen. Für eine Klärung des Begriffs und eine Diskussion von Regierungssystem-Typologien vgl. Thibaut (1997b).

[115] Im Folgenden wird keine Unterscheidung zwischen den Begriffen ‘präsidentielles (Regierungs)System’, ‘Präsidentialismus’ oder Verbindungen mit ‘Präsidial-’ (etwa ‘Präsidialsystem’) vorgenommen, obwohl dies mit Blick auf die jüngere deutsche Geschichte gefordert wurde (Schultz 2002: 19). Der lateinamerikanische Kontext erlaubt für diese Arbeit eine weitgehend synonyme Verwendung der Termini.

Der institutionell-monokausalen Argumentationsfigur entspricht ein institutioneller Determinismus, der sich in der konkreten Empfehlung des ein oder anderen Typs Regierungssystem (i.d.R. des parlamentarischen) niederschlägt. Zweitens weist diese Diskussion eine *theoretische Schlagseite* auf[116]: Wenngleich man ihr keine völlige Empirielosigkeit vorwerfen kann, fällt doch ihre stark deduktive und wenig empiriebezogene Vorgehensweise auf.[117]

Bevor die in dieser Argumentationstradition diagnostizierten 'strukturellen Defizite' auf ihre Stichhaltigkeit erörtert werden, ist eine genauere Bestimmung dessen, was mit 'Präsidentialismus' gemeint ist, vonnöten; dies nicht nur im Sinne einer typologischen Abgrenzungsübung zum parlamentarischen Regierungssystem, sondern auch, um den wichtigen analytischen Unterschied präsidentieller Struktur*merkmale* zu den teilweise aus diesen abgeleiteten Struktur*defiziten* kenntlich zu machen: Während Erstere gleichzusetzen sind mit den definitorischen Bestandteilen des präsidentiellen Regierungssystems, handelt es sich bei Letzteren um Folgeerscheinungen, die dieser Merkmalsstruktur (in Form von Hypothesen) zugeschrieben werden.

Präsidentielle unterscheiden sich von parlamentarischen Systemen in erster Linie durch das Verhältnis von exekutiver und legislativer Gewalt.[118] Dieses Differenzkriterium ist daher klassischer Ausgangspunkt für die (dichotome) Unterscheidung dieser beiden Regierungssystemtypen (Fuchs 2000: 34). In Anlehnung an Lijphart (1992: 2f., 1994b: 92ff.) und Sartori (1994: 106, 1997: 83f.) zeichnen sich präsidentielle Systeme im Wesentlichen durch drei Merkmale aus[119]:

---

[116] Lijphart (1994b) etwa macht aus seinem Ansatz keinen Hehl, indem er bereits im Aufsatztitel explizit von „theoretical observations" über Präsidentialismus bzw. Parlamentarismus spricht.

[117] Insbesondere der personellen Speerspitze der theoretischen Präsidentialismus-Kritik, Juan Linz, ist nur schwerlich ein Mangel an historischen Kenntnissen seiner Untersuchungsfälle anzulasten (für eine Würdigung von Linz' Werk vgl. Mainwaring 1998a; Mainwaring/Shugart 1998). Es stellt sich aber die Frage, ob der Fundus geschichtlichen Anschauungsmaterials primär zur Stützung bereits formulierter theoretischer Annahmen verwendet wird, wie dies bei Linz und anderen der Fall zu sein scheint, oder ob diese Quelle nicht eher die Funktion induktiver Rückversicherung bzw. ggf. Falsifikation sicher geglaubter Wahrheiten übernehmen sollte.

[118] Lijphart (1992: 1) identifiziert diesen Unterschied als „probably the most important institutional difference among (democracies, AO)."

[119] Es existieren noch 'schlankere' Merkmalsbestimmungen des präsidentiellen Regierungssystems als die nun folgende. Vgl. etwa Mainwaring (1993: 203f.), der – freilich im Rahmen einer definitorische Einfachheit verlangenden komparativ-statistischen Arbeit – nur zwei Kriterien annimmt; ähnlich die Definition, die der Arbeit von Shugart/Mainwaring (1997: 14ff.) zugrunde liegt.

1. Das Staatsoberhaupt wird in direkter oder indirekter Volkswahl bestimmt.
2. Präsident und Parlament werden für eine feste Amtszeit gewählt (*fixed terms*). Weder kann Ersterer den Kongress auflösen, noch dieser das Staatsoberhaupt seines Amtes entheben.[120] Die Beziehung zwischen Exekutive und Legislative ist also durch „separate origin“ und „separate survival“ gekennzeichnet (Shugart/Carey 1992: 18f.; Shugart/Mainwaring 1997: 15).[121]
3. Das Staatsoberhaupt ist zugleich Regierungschef (monistische Exekutive).[122]

Zu diesen „three essential elements“ (Lijphart 1994b: 92) eines präsidentiellen Regierungssystems lassen sich freilich eine Reihe weiterer Merkmale hinzufügen. Diese sind jedoch nicht definitionsnotwendig und können daher vernachlässigt werden (ibid.: 93).[123] Mehr oder weniger spiegelbildlich zu diesem triadischen Kriterienkatalog können die konstitutiven Merkmale parlamentarischer Regierungssysteme bestimmt werden[124]:

---

[120] Ebendiese wechselseitige ‘Unantastbarkeit’ (sieht man von der selten wahrgenommenen – rechtlichen, nicht politischen (!) – Möglichkeit eines Impeachment ab) macht den gewaltenteiligen Charakter des präsidentiellen Systems aus (vgl. Shugart/Haggard 2001: 64). Für Steffani (1979: 39) ist die Abberufbarkeit bzw. Nicht-Abberufbarkeit der Regierung durch die Legislative *das* Unterscheidungskriterium („primäres Unterscheidungsmerkmal“) für Regierungssysteme überhaupt.

[121] Stepan/Skach (1994: 120) sprechen von einem „system of mutual independence“. Fuchs (2000: 35) verwendet die Begriffe „Autonomie“ und „Separation“ der beiden Gewalten.

[122] Vgl. den ähnlichen Definitionsansatz bei Shugart/Haggard (2001: 67ff.). Freilich setzen die verschiedenen Autoren – in Abhängigkeit von der Bedeutung, die sie den einzelnen Präsidentialismus-Merkmalen beimessen – unterschiedliche definitorische Akzente. Darauf soll hier aber ebenso wenig eingegangen werden wie auf unterschiedliche Typologisierungsversuche von Regierungssystemen (eine Übersicht zu Letzterem bietet Croissant 2002: 133ff.). Vgl. zu den grundsätzlichen Schwierigkeiten beim Entwerfen von Regierungssystem-Typologien Fuchs (2000: 29ff.). Für eine prominente Typologie, welche das dichotome Präsidentialismus-Parlamentarismus-Schema überwindet, vgl. Shugart/Carey (1992: 18ff.); Shugart (1993: 30f.).

[123] Für eine Diskussion solcher supplementärer Präsidentialismus-Merkmale vgl. Lijphart (1994b: 99ff.). Der *locus classicus* der Unterscheidung primärer und sekundärer Merkmale präsidentieller und parlamentarischer Regierungssysteme ist Steffani (1979: 37ff.). Dass eine definitorische Überladung des Präsidentialismus-Begriffs zu klassifikatorischen Verlegenheiten führen kann, zeigt das bisweilen allein für parlamentarische Systeme angenommene Recht der Legislative, einzelne Minister abzusetzen (vgl. Mainwaring 1993: 203). Danach dürfte etwa das im Rahmen dieser Arbeit untersuchte Ecuador, dessen Verfassung solche Interpellationsverfahren zulässt, nicht als präsidentielles Regierungssystem eingestuft werden.

[124] Trotz der grundsätzlichen definitorischen Komplementarität sind parlamentarische Systeme weniger eindeutig bestimmt (Fuchs 2000: 35). Die folgende knappe Charakterisierung ist hier aber ausreichend

1. Die Regierung geht aus dem Parlament hervor.
2. Regierung und Parlament werden zwar prinzipiell für eine feste Amtszeit gewählt, es bestehen aber die institutionellen Konfliktlösungsmechanismen Misstrauensvotum und Parlamentsauflösung, die die Geltung der *fixed terms* aushebeln.
3. Die Exekutive ist nicht monistisch.

Die Eigenschaften, die dem präsidentiellen Regierungssystem auf dem Wege solcher Definitionsversuche zugeschrieben werden, sind (neben ihrer idealtypischen Betrachtungsweise; vgl. 2.2.3), hierin ist Nohlen und Fernández (1998a: 116) uneingeschränkt zuzustimmen, „exzessiv formalistisch"; sie erfassen die Funktionslogik politischer Systeme allein aus einer engen verfassungsfixierten Perspektive, ohne die empirische Varianz dessen, was konstitutionell gesteuert werden soll, in den Blick zu nehmen: das real existierende, der Beobachtung zugängliche Regierungssystem. Verfassungen stellen komplexe Anreizsysteme dar, die politisches Handeln maßgeblich ermöglichen bzw. restringieren:

> (C)onstitutions are essentially 'institutional frameworks' that in functioning democracies provide the basic decision rules and incentive systems concerning government formation, the conditions under which governments can continue to rule, and the conditions by which they can be terminated democratically (Stepan/Skach 1994: 119).[125]

Indes: Die (altinstitutionalistische) Konzentration auf konstitutionell fixierte, mithin (regierungs)'systeminhärente' Funktionsdefizite vermag die Dynamik politischer Prozesse eines Landes mit ihren Folgewirkungen für den demokratischen Konsolidierungsprozess nur unzureichend zu erfassen: „Innerhalb ähnlicher formaler Strukturen finden sich sehr unterschiedliche Funktionsweisen" (Nohlen 1998c: 105; Übersetzung AO).[126]

---

und eine Diskussion verschiedener Definitionsversuche nicht am Platze, da in der vorliegenden Arbeit der präsidentielle Systemtyp im Mittelpunkt der Betrachtung steht.

[125] Vgl. zu der Bedeutung von Verfassungen auch Nolte (1996a: 288ff.), Rüb (1996b: 50ff.) und insbesondere Sartori, der sein Credo des *constitutional engineering* im letzten Kapitel seines Werkes darlegt (1997: 195ff.). Für eine aktuelle und umfangreiche Auflistung wichtiger die Exekutive und Legislative betreffender Verfassungsregelungen zahlreicher lateinamerikanischer Demokratien vgl. Schultz (2002: 414ff.), eine ältere und weniger umfangreiche Aufstellung findet sich in Carey/Amorim/Shugart (1997).

[126] Dass der Regulierungsanspruch von Verfassungen in modernen Demokratien nur unzureichend erfüllt werden kann, hat Schmitter (1992: 160ff.) mit seinem Konzept der Partialregime (vgl. Anm. 40) überzeugend dargelegt. „Constitutions (...) are an effort to establish a single, overarching set of 'metarules'

Sie stellt allenfalls einen Ausgangspunkt dar, dem, will man den tatsächlichen Beitrag institutioneller Faktoren zur Konsolidierung bzw. Dekonsolidierung ermessen, alsbald die Beschäftigung mit der Verfassungsrealität folgen muss.

Die folgende Diskussion 'struktureller Defizite' des präsidentiellen Regierungssystems stellt den systematischen Versuch dar, die unabhängige Variable 'Regierungssystem' mit der abhängigen Variablen 'demokratische Konsolidierung' in Beziehung zu setzen; aus einzelnen systemimmanenten Eigenarten des Präsidentialismus sollen Rückschlüsse auf Verhaltensmuster von Eliten im politischen Prozess sowie das Dekonsolidierungspotenzial dieser Merkmale für die Demokratie gezogen werden. Die (suggestive) Leitfrage dieses Kapitels lautet dabei: Ist die Erklärungskraft regierungssystemspezifischer Faktoren hinsichtlich Stabilität bzw. Instabilität junger Demokratien ausreichend? Oder entfalten derartige Argumente ihr explikatives Potenzial nicht erst unter Hinzuziehung weiterer institutioneller und nicht-institutioneller Variablen?

Ausgangspunkt der maßgeblich von Linz inspirierten antipräsidentialistischen Kritik ist die Beobachtung, dass stabile Demokratien häufiger in parlamentarischen als in präsidentiellen Systemen anzutreffen sind:

> (T)he vast majority of the stable democracies in the world today are parliamentary regimes (...). By contrast, the only presidential democracy with a long history of constitutional continuity is the United States (Linz 1990a: 51f.).

Diese auf der Phänomenebene durchaus korrekte Aussage hat bestimmte Schlussfolgerungen nahegelegt, welche die Ursache des Stabilitäts- bzw. Konsolidierungsübels von Demokratien in erster Linie in der *Struktur des präsidentiellen Regierungssystems* annehmen. Die theoretische Präsidentialismus-Kritik nimmt an,

> daß dieses Regierungssystem Bedingungen etabliert, unter denen die Akteure mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu tendieren, Strategien der Konfliktmaximierung und der Kooperationsverweigerung zu verfolgen, die in der Summe zu einem destabilisierenden Faktor der politischen Entwicklung werden (Thibaut 1996: 56).

---

that would render these partial regimes coherent by assigning specific tasks to each and enforcing some hierarchical relation among them, but such formal documents are rarely successful in delineating and controlling all these relations" (ibid.: 161).

Aus dieser institutionalistisch orientierten Argumentation lassen sich unter dem Blickwinkel des Zusammenhangs mit der Konsolidierung oder Dekonsolidierung der Demokratie drei 'Strukturschwächen'[127] des präsidentiellen Regierungssystems extrahieren.[128] Diese sollen nach dem Prinzip von Rede und Gegenrede auf ihre Stichhaltigkeit untersucht werden.[129] Die Triade 'struktureller Defizite' (2.2.1.1 bis 2.2.1.3) trägt ihrerseits maßgeblich zu den im gewaltenteiligen System oftmals diagnostizierten Blockadeerscheinungen bei, welche wiederum konsolidierungsfeindliche Krisenerscheinungen des politischen Systems generieren können (2.2.1.4). Die folgenden Ausführungen vollziehen sich also in einem *argumentativen Dreischritt*: 'Strukturschwächen – Immobilismus – konsolidierungsfeindliche Krisen'. Diese Argumentationskette ist aber keinesfalls als Kausalzusammenhang zu interpretieren, bei dem genau die hier identifizierten konsolidierungsrelevanten Größen auf die Folgeglieder einwirken, ohne dass es dabei zu Rückkopplungen käme oder andere Variablen intervenierten. Es geht vielmehr um eine analytische Darstellung, die den Zusammenhang von Regierungssystem und demokratischer Konsolidierung institutionalistisch verdeutlichen soll.

2.2.1.1 Duale Legitimität

Aus dem institutionell vorgegebenen Faktum des Unabhängig-voneinander-gewählt-Werdens (*separate origin*) resultiert eine Aufspaltung der durch den Volkswillen ver-

---

[127] Schultz (2002: 70) etwa spricht von der verfassungsrechtlich festgelegten Unzulässigkeit, den Präsidenten aus politischen Gründen seines Amtes zu entheben, als dem „strukturelle(n) Grundproblem" präsidentieller Regierungssysteme. Die Annahme der Systemimmanenz von Konsolidierungshindernissen bringt auch die Rede von der „Logik präsidentieller Institutionen", aus der sich „vorhersagbare Pathologien" ableiten ließen (Stepan/Skach 1994: 130), zum Ausdruck.

[128] Bei dieser Unterscheidung habe ich mich von Mainwaring/Shugart (1998: 142ff.) inspirieren lassen, meine konsolidierungsbezogene Argumentation ist aber eine gänzlich andere.

[129] Dabei ist anzumerken, dass die hier vorgenommene Separierung für analytische Zwecke erfolgt, die einzelnen „perils of presidentialism" (Linz 1990a) in der Realität aber auf vielfältige Weise miteinander verwoben sind. Ferner soll hier nicht auf sämtliche mit dem Präsidentialismus assoziierten Probleme eingegangen werden. In der Literatur finden sich etwa das 'Außenseiter-Problem' (die Möglichkeit, dass ein politisch unbeschriebenes Blatt das höchste Staatsamt erlangt; vgl. besonders Linz 1994: 26ff. sowie Schultz 2002: 120ff.; siehe auch Mainwaring 1993: 209; Sartori 1994: 114; Shugart/Mainwaring 1997: 32; Krumwiede/Nolte 2000: 33) sowie überhaupt das Problem der tendenziell mangelnden Erfahrung des politischen Personals (Linz 1990b: 88f.; Stepan/Skach 1994: 127; Thibaut 1996: 60f.), das 'Vizepräsidenten-Problem' (Lijphart 1992: 18; Linz 1994: 32ff.; Schultz 2002: 123ff.) und das Problem einer fehlenden 'neutralen Gewalt' (Linz 1994: 46f.; Schultz 2002: 113f.).

mittelten Legitimität auf Exekutive und Legislative (Linz 1990a: 63f., 1994: 6ff.). Dies ist insofern problematisch, als sich im Konfliktfall beide Gewalten auf eine Legitimation durch direkte Wahlen berufen können. Unter der Bedingung nicht-konkordanter Mehrheitsverhältnisse zwischen Regierung und Parlament (*divided government*) kann ein schwerwiegender Konflikt die Folge sein; es existieren keinerlei konstitutionell verankerte Schlichtungsmechanismen:

> Under such circumstances, who, on the basis of democratic principles, is better legitimated to speak in the name of the people: the president, or the congressional majority that opposes his policies? Since both derive their power from the vote of the people in a free competition among well-defined alternatives, a conflict is always latent and sometimes likely to erupt dramatically (Linz 1994: 7; ähnlich Linz 1990a: 62ff. und Rüb 1996b: 57f.).

Gegen die Vertreter dieses Konfliktszenarios wurde eingewandt, dass das Problem der dualen Legitimität nicht auf den präsidentiellen Regierungssystemtyp beschränkt, sondern ebenso im Parlamentarismus zu finden sei. So könne es zu derartigen Legitimitätskonflikten zwischen den beiden Kammern einer bikameralen Legislative kommen. Vergleichbare Reibereien seien möglich, wenn ein Staatsoberhaupt sich – je nach Kompetenzausstattung – gegenüber dem Parlament auf seine eigene Legitimität berufe (Mainwaring/Shugart 1998: 144f.). Auch wurden der getrennten Wahl von Exekutive und Legislative und der daraus resultierenden dualen Legitimität positive Seiten abgewonnen: So garantiere diese grundsätzlich die Möglichkeit der gegenseitigen Gewalten*hemmung*, was die Präponderanz der einen oder der anderen Gewalt verhindern helfe (Krumwiede/Nolte 2000: 40). Ferner biete der Präsidentialismus eine von exekutiven Anmaßungen weitgehend unbehelligte Entscheidungsautonomie des Parlaments (Shugart/Mainwaring 1997: 37). Die Trennung der Gewalten trage schließlich den Vorteil erhöhter Zurechenbarkeit von *policies* auf die politisch Verantwortlichen in sich (Shugart/Carey 1992: 44f.).

So richtig die soeben dargelegte Kritik an der Kritik ist, so sehr geht sie an der Problematik demokratischer Konsolidierung vorbei. Selbstverständlich ist die Ausbalancierung unterschiedlicher ideologischer Strömungen durch die zwei Gewalten v.a. unter konsensdemokratischen Gesichtspunkten wünschenswert (sie macht – im Englischen als *checks and balances* bezeichnet – die Wurzel der Gewaltenteilungsüberlegungen der Verfassungsväter von Philadelphia aus); natürlich können nicht auflösbare Parlamente

insgesamt legislativ freier schalten und walten, gelangen Kongressabgeordnete womöglich gar zu einem „independent judgment on legislative matters“ (Shugart/Mainwaring 1997: 37). Diese Einwände treffen aber nicht den Kern der Problematik dualer Legitimität.[130] Diese stellt ein spezifisches, systemimmanentes Charakteristikum des Präsidentialismus dar, das erhebliches Konfliktpotenzial in sich birgt und das daher, will man die konsolidierungsrelevanten Effekte politisch-institutioneller Bedingungsfaktoren einschätzen, ernst genommen werden muss. Auf dieses *Potenzial* hinzuweisen ist legitim:

> (I)n the absence of any principled method of distinguishing the true bearer of democratic legitimacy, the president *may* use ideological formulations to discredit his foes: institutional rivalry *may* thus assume the character of potentially explosive social and political strife (Linz 1990a: 64; Hervorhebung AO).

Es muss allerdings vor einem institutionalistischen Alarmismus gewarnt werden, der das linzsche Breakdown-Menetekel für eine Gefahr hält, der ein präsidentielles System unentrinnbar entgegensteuert. Das im politischen Institutionengefüge angelegte Faktum der Legitimitätenkonkurrenz *alleine* macht noch keine Regierbarkeits- oder Systemkrise aus.

2.2.1.2 Rigidität

Was als Stabilitätsgarantie konzipiert ist, gereicht dem Präsidentialismus in den Augen seiner Kritiker zum systemdestabilisierenden Nachteil: Der Präsident (wie auch das Parlament) wird für eine feste Amtszeit gewählt; die Möglichkeit gegenseitiger Absetzung besteht nicht (*separate survival*).[131] Dadurch ist der politische Prozess „broken into discontinuous, rigidly determined periods without the possibility of continuous readjustments as political, social, and economic events might require“ (Linz 1994: 8; vgl.

---

[130] Dies gilt besonders für Gegenargumente, die einzig darauf abheben, dass ein dem Präsidentialismus angelastetes Problem in ähnlicher Form auch andernorts virulent sei.

[131] Die Möglichkeit eines Impeachment ist zwar vom Verfassungstext her zumeist gegeben, wird in der Praxis aber infolge schwer zu überwindender institutioneller Hürden (etwa hohe Mehrheitsanforderungen) kaum angewandt.

auch 1990a: 54; Shugart/Carey 1992: 28ff.).[132] Dieser Unfähigkeit, auf veränderte Bedingungen schnell reagieren zu können ('Rigidität'), stellt Linz die „much greater flexibility" (1994: 9) des parlamentarischen Systems mit seinen nicht an *fixed terms* gebundenen Konfliktlösungsmechanismen Misstrauensvotum und Parlamentsauflösung gegenüber.[133] Gerade in von massiven Unsicherheiten geprägten Transformationsprozessen, so behauptet die grundsätzliche Präsidentialismus-Kritik,

> bieten parlamentarische Regierungssysteme einen weitaus flexibleren Mechanismus der permanenten Anpassung an veränderte politische, soziale und ökonomische Rahmenbedingungen als die für Präsidialsysteme charakteristische fixe Amtsperiode sowohl des Präsidenten als auch der Versammlung (Rüb 1996b: 57; ähnlich Merkel/Sandschneider/Segert 1996: 26).[134]

Auch der Rigiditätsvorwurf an den Präsidentialismus blieb nicht unwidersprochen. Zwar werden Negativeffekte nicht grundsätzlich in Abrede gestellt, es wird aber die positive Kehrseite der 'Starrheit' fixer Amtsperioden betont sowie darauf verwiesen, dass die Krisenanfälligkeit eines politischen Systems auch in Abhängigkeit von Kontextfaktoren gesehen werden müsse.

So führt die Gegenkritik zugunsten des festen Wahlkalenders an: „The rigidity of presidentialism, created by the fixed term of office, can be a liability" (Shugart/Mainwaring 1997: 37). Dabei wird üblicherweise *e contrario* argumentiert, dass parlamentarische im Vergleich zu präsidentiellen Systemen – v.a. bei ungünstigen Fragmentierungs- und Polarisierungsgraden des Parteiensystems (vgl. 2.3) – aufgrund der institutionell angelegten Verführung der politischen Eliten, sich allzu häufig Misstrauensvotum und Parlamentsauflösung zu befleißigen, anfälliger für politische Krisen

---

[132] Besonders anschaulich beschreibt der Präsidentialismus-Kritiker Arturo Valenzuela (1998: 131) die Problematik der Nicht-Absetzbarkeit des Präsidenten: „A crippled president who cannot be charged with a crime or who fails to be impeached because of the absence of requisite congressional majorities, can drift for years like a hulk that has no rudder yet cannot be sunk."

[133] Für Linz (1990a: 55) macht die 'Rigidität' des Präsidentialismus den wesentlichen Unterschied zu parlamentarischen Systemen aus; ausführlicher dazu Linz (1994: 8ff.).

[134] Bei der hier verwendeten Begriffstrias 'Rigidität – Flexibilität – Stabilität' wird in der Literatur oftmals keine genaue Angabe darüber gemacht, worauf sich der jeweilige Begriff bezieht. Insofern ist die von Sartori (1994: 111) gestellte Frage „stability of what?" gerechtfertigt: Handelt es sich um die Stabilität von Regierungen (*stable government*) oder um diejenige des demokratischen politischen Systems (*stable democracy*)? Dass stabile Regierungen (wie dies im Präsidentialismus in Form der *fixed terms* institutionell verankert ist) ebenso wenig Garant sein müssen für eine stabile Demokratie wie häufige Regierungswechsel zwangsläufig in den *breakdown of democracy* führen, zeigt, wie wichtig die Unter-

seien; der Verweis auf die krisengeschüttelte Weimarer Republik oder das von mannigfachen Regierungswechseln heimgesuchte Italien ist an dieser Stelle obligat (vgl. etwa Lijphart 1992: 11f.; Mainwaring/Shugart 1998: 146). Vor dieser Kulisse politischer Instabilität muss sich das gewaltenteilige System wie ein Stabilitätsgarant ausnehmen.[135]

Nohlen/Fernández (1998b: 11) haben darauf hingewiesen, dass der Präsidentialismus nicht per se an Rigidität kranke; zum einen bestehe die Möglichkeit institutioneller Anpassungen dieses Regierungssystems[136], zum anderen dürfe der Einfluss etwa kultureller und sozialer Kontextfaktoren oder anderer politisch-institutioneller Variablen bei der Einschätzung von mit diesem Regierungssystemtyp assoziierten Rigiditätserscheinungen nicht unberücksichtigt bleiben (vgl. auch Mainwaring 1993: 209f.).

An der Gegenkritik, die sich mit dem Rigiditätsvorwurf auseinandergesetzt hat, überzeugt besonders der Hinweis auf das Eingebettetsein der politisch-institutionellen Variablen Regierungssystem in einen institutionellen wie nicht-institutionellen *Kontext*. Krisensymptome einer jungen Demokratie können schwerlich auf *einen* Wirkfaktor zurückgeführt werden. Damit ist das Kausalitätsverständnis angesprochen, das bei einer Bewertung der auf die Rigidität zurückgeführten Folgeerscheinungen wie der Konsolidierungsproblematik überhaupt angemessen ist und das weiter unten ausführlicher diskutiert werden soll (2.2.3). Aus der die Bedeutung des Kontextes betonenden Perspektive stellt sich 'Rigidität' als ein ernst zu nehmendes Konsolidierungsproblem präsiden-

scheidung des mit den genannten Begriffen Bezeichneten ist. Vgl. zu der begrifflichen Differenzierung Sartori (1994: 111f., 1997: 112ff.); Schultz (2002: 71).

[135] Ist die E-contrario-Argumentation schon anfechtbar, weil sie in ihrer Verteidigung des Präsidentialismus mehr das Schreckensbild einer instabilen demokratischen Demokratie zeichnet als dass sie direkt auf den Rigiditätsvorwurf eingeht, so gilt dies erst recht für relativistische Aussagen, welche die Krisenwahrscheinlichkeit in parlamentarischen Systemen ebenso hoch bewerten wie in präsidentiellen Systemen (siehe Horowitz 1990: 78). Selbst wenn dies der Fall ist, verfehlt der vergleichende Hinweis den Kern der Rigiditätsproblematik. Diese besteht in der konstitutionell fixierten wechselseitigen Nicht-Absetzbar- bzw. Nicht-Auflösbarkeit von Exekutive und Legislative für eine genau festgelegte Periode und den daraus resultierenden Folgen für die Stabilität einer Demokratie. Parlamentarische Systeme, so häufig sie auch Krisen generieren mögen, verfügen dank Misstrauensvotum und Parlamentsauflösung über ein vollkommen verschiedenes Anreizsystem, das *ceteris paribus* andere Wirkungen auf die Akteure und den politischen Prozess entfalten wird.

[136] Diese Position (System*anpassung* statt System*wechsel*) spiegelt sich auch in dem Titel des Sammelbandes wider („El presidencialismo renovado"). Vgl. für einige Reformvorschläge, die dem Rigiditätsproblem Abhilfe verschaffen sollen, Lijphart (1992: 18); Shugart/Mainwaring (1997: 38f.); Mainwaring/Shugart (1998: 146).

tieller Regierungssysteme dar, dessen Tragweite sich aber erst im Zusammenspiel mit weiteren an Zeit und Raum gebundenen Bedingungsfaktoren ergibt.

2.2.1.3 Winner-take-all-Prinzip

Das dritte systemimmanente Defizit, das die theoretische Kritik dem Präsidentialismus unterstellt, bezieht sich auf den mehrheitsdemokratischen Charakter dieses Regierungssystemtyps. Das präsidentielle System entfalte, so die theoretische Kritik, eine stark majoritäre Wirkung, die dem Wahlgewinner 'alles', dem Verlierer hingegen 'nichts' von der zu verteilenden Macht zugestehe: „(P)residentialism (...) introduces a strong element of zero-sum game into democratic politics with rules that tend toward a 'winner-take-all' outcome" (Linz 1994: 18; vgl. auch Lijphart 1992: 19). Die majoritäre Logik kommt sowohl in der Wahl um das höchste zu vergebende politische Amt als auch in der Machtkonzentration in der Exekutive zum Tragen:

Präsidentschaftswahlen führen tendenziell zu einer Verschärfung von bereits vorhandenen gesellschaftlichen Gegensätzen; schließlich werden Gewinner und Verlierer für eine längere Zeit unwiderruflich festgelegt: „Winners and losers are sharply defined for the entire period of the presidential mandate" (Linz 1990a: 56).[137] Der Stil der politischen Auseinandersetzung ist vor der Wahl entsprechend unversöhnlich:

> Die Wichtigkeit des Präsidentenamtes, sein Ansehen, die breiten Machtbefugnisse, aber auch die vorläufige Endgültigkeit der Wahl wegen der festen Amtszeiten führen dazu, daß der Wahlkampf entsprechend scharf geführt wird. Die Unteilbarkeit des Amtes, die vorzeitige Unabberufbarkeit wie auch die Tatsache, daß Koalitionen nicht notwendig sind, um den Präsidenten im Amt zu halten, lassen die Kontrahenten im Wahlkampf rücksichtsloser miteinander ins Gericht gehen. Denn der Gewinner erhält alles, der Verlierer nichts (Schultz 2002: 80f.).

Auch nach den Wahlen macht sich die Zero-sum-Logik – jenseits der im Zuge des rauen Wahlkampfes angehäuften Ressentiments und den daraus resultierenden negativen Auswirkungen auf die Konsensfindung – bemerkbar: zum einen in der Machtkonzentration in der Exekutive, die einen Präsidenten zu Allmachtsallüren verleiten und

[137] *Winner take all* bedeutet aber, auch wenn der Begriff strahlendes Siegertum auf allen Ebenen des Regierungssystems konnotieren mag, noch nicht, dass aus den Wahlen ein starker Präsident hervorgeht (vgl. Linz 1990b: 86).

dessen Kompromissbereitschaft gegenüber der Opposition erheblich reduzieren kann (ibid.; Lijphart 1994b: 97)[138]; zum anderen manifestiert sie sich in einem grundsätzlichen Mangel an Kooperationsbereitschaft seitens der relevanten Akteure des politischen Systems (also etwa auch der Parlamentarier). Der – für die theoretische Präsidentialismus-Kritik – einfache Grund: Auch das normale politische Geschehen ist im Präsidentialismus (jenseits der i.d.R. spektakuläreren Wahlkampfzeiten)

> nicht auf Kooperation und Positivsummenspiele, sondern auf Konflikt, scharfen Wettbewerb zwischen wechselnden Koalitionen und Nullsummenspiele (angelegt, AO) (...). Unter diesen Bedingungen lohnt sich Kooperation nicht (Schmidt 2000b: 323).

Ist die Winner-take-all-Wirkung des Präsidentialismus für konsensdemokratisch eingestellte Kritiker schon ein Exklusionsübel an sich, durch das präsidentielle Systeme konsensualen Entscheidungserfordernissen nur unzureichend gerecht werden, so trifft dieses Problem in besonderem Maße auf Gesellschaften zu, die von tiefen Konfliktlinien geprägt sind. Darauf weist insbesondere Lijphart (1992: 19, 1994b: 91f., 96ff.; ähnlich Sartori 1994: 110f.; Schultz 2002: 82) hin. Sein abschließendes Urteil über die mangelnde Integrationsleistung des präsidentiellen Regierungssystems lautet lakonisch: „(P)residentialism spells majoritarianism“ (1994b: 101).

Gegen das Winner-take-all-Argument wurde eingewandt, dass parlamentarische Systeme in dieser Hinsicht, vor allem in ihrer majoritären Westminster-Ausprägung, keinerlei Vorteil böten:

> The norm (in Westminster systems, AO) is that a disciplined majority party leaves the executive virtually unconstrained between elections. Here more than in any presidential system, the winner takes all (Shugart/Mainwaring 1997: 39).

Demgegenüber liege es in der präsidentiellen Systemlogik, Winner-take-all-Tendenzen zu hemmen: Nach dem Checks-and-balances-Prinzip könne nämlich eine Partei (oder eine Gruppe von Parteien), welche die Präsidentschaft nicht innehabe, immer noch den Kongress kontrollieren und umgekehrt: „(I)f the two (branches, AO) are controlled by different parties, the system has not produced a winner-take-all result. It is difficult to complain about interbranch checks and balances and winner-take-all politics at the same

[138] Ausführlicher dazu: Vgl. den Abschnitt über den politischen Stil im Präsidentialismus (2.2.1.4).

time“ (Horowitz 1990: 75; vgl. auch Shugart/Mainwaring 1997: 39f.; Mainwaring/Shugart 1998: 146ff.).[139]

Hier zeigt sich, dass die theoretische Präsidentialismus-Kritik mit dem Winner-take-all-Argument im Grunde weniger dieses Regierungssystem trifft als vielmehr das mit ihm assoziierte (Mehrheits-)Wahlsystem. Insofern ist der Aussage des Linz-Kritikers Horowitz zuzustimmen: „Winner-take-all is a function of electoral systems, not of institutions in the abstract“ (1990: 76; vgl. auch Sartori 1994: 116, Anm. 6; Thibaut 1996: 57). Und selbst wenn man sich der lijphartschen Argumentation von der majoritären Wirkung des Präsidentialismus anschließt: „Daraus die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die Mehrheitsdemokratie weniger lebensfähig sein soll, sogar weniger demokratisch, erscheint sehr verwegen“ (Nohlen 1998c: 23; Übersetzung AO).

Gleichwohl vermag die soeben vorgetragene Gegenkritik, was den unterstellten Nullsummencharakter des präsidentiellen Regierungssystems angeht, nicht völlig zu überzeugen: Erstens ist es wohlfeil, Kritik mit dem Hinweis darauf zu relativieren, dass diese auch andernorts angebracht sei; genau dies tut aber die Präsidentialismus-Apologetik horowitzscher Prägung. Die Anmerkung, *winner take all* sei ein in beiden Regierungssystemtypen auftretendes Phänomen, mag Berechtigung haben, sie tut aber letztlich nichts zur Sache, weil sie von der Diskussion um den präsidentiellen Systemtyp ablenkt.[140] Zweitens gelingt es der Gegenkritik nicht, das zentrale Winner-take-all-Argument gegen den präsidentiellen Systemtyp zu entkräften. Dieses bezieht sich nämlich weniger auf das gesamte exekutiv-legislative Gefüge (also das Regierungssystem *in toto*), sondern stärker auf die *Person des Präsidenten*, in der sich die Nullsummenproblematik in zweierlei Weise bündelt: Zum einen ist die Wahl des Präsidenten für eine feste Amtszeit, verbunden mit dessen grundsätzlicher Unabsetzbarkeit, ein politisch-symbolischer Akt von hoher Polarisierungskraft; dies trifft insbesondere bei der auf

---

[139] Was die Winner-take-all-Frage angeht, wurde zugunsten des gewaltenteiligen Systems auch angeführt, dass die Figur des Präsidenten über ein gewisses Integrationspotenzial in gespaltenen Gesellschaften verfüge. So weist Horowitz unter Bezugnahme auf Nigeria darauf hin, dass „(c)arefully devised presidential-election arrangements can bolster the center and knit together the rent fabric of a divided society“ (1990: 77). Auf die Möglichkeit für Präsidenten, eine moderierende Rolle in von Verhandlungen geprägten Demokratisierungsprozessen einzunehmen („presidential compromise“), weisen Shugart/Carey (1992: 285) hin.

[140] Für skeptische Ausführungen darüber, ob der Parlamentarismus konsensfreundlicher sei als der Präsidentialismus, vgl. Nohlen (1991a: 22f., 1992a: 91f., 1994a: 7f.).

zwei Personen zugespitzten Stichwahl zu. Zum anderen – und hier geht die Winner-take-all-Wirkung über die Bestallung der Regierung hinaus – kann der Präsident als Chef der Exekutive den politischen Prozess derart dominieren, dass Minderheitspositionen nicht zur Geltung kommen. Ob sich eine solche präsidiale Präponderanz einstellt und welche Dynamik sie entfaltet, ist aber ohne die Berücksichtigung weiterer, insbesondere parteiensystemischer Faktoren nicht angemessen zu beurteilen (vgl. 2.3).

2.2.1.4 Immobilismus

In den Augen der theoretischen Präsidentialismus-Kritiker neigt das gewaltenteilige Regierungssystem zu Immobilismus. Damit ist die institutionell angelegte Möglichkeit der wechselseitigen Blockade von Exekutive und Legislative gemeint (*executive-legislative deadlock*, *gridlock* oder *stalemate*), die sich wesentlich aus der getrennten Wahl der beiden Gewalten und der Rigidität der festen Amtsperioden ergibt sowie durch das Problem konkurrierender Legitimitäten verschärft wird (Linz 1990a: 62ff., 1994: 6ff.; Mainwaring 1993: 209; vgl. auch Valenzuela 1998: 124ff.).

Eine Tendenz zu Lähmungserscheinungen des politischen Prozesses wohnt dem präsidentiellen – im Unterschied zum parlamentarischen – System besonders in zweierlei Hinsicht inne: Erstens kommt es hier, anders als im Parlamentarismus, eher zu der Konstellation, dass Exekutive und (die Mehrheit der) Legislative unterschiedlicher parteipolitischer Couleur sind und der Präsident mithin nicht über eine Majorität der Stimmen im Kongress verfügt (Minderheitspräsident). Dieses als *divided government* (span. *gobierno dividido*)[141] bezeichnete Phänomen wird ermöglicht durch das Faktum getrennter Wahlen von Regierung und Parlament[142]:

---

[141] Man beachte, dass der Bedeutungsgehalt von engl. *government* (bzw. seines spanischen Pendants) umfassender ist als das deutsche 'Regierung'. Nur gemäß dem ersten, extensiveren Begriffsverständnis ist es auch möglich, von Exekutive und Legislative als den beiden *branches of government* zu sprechen (vgl. Helms 2004: 23).

[142] Die Wahrscheinlichkeit, dass es in den exekutiv-legislativen Beziehungen zum Divided-government-Problem kommt, nimmt *ceteris paribus* zu, wenn a) die Zyklen für Präsidentschafts- und Parlamentswahlen nicht synchron verlaufen, b) der Grad der Simultaneität im Falle gleichzeitig stattfindender Wahlen niedrig ist (getrennte Stimmgebung, unterschiedliche Wahlzettel; vgl. Nohlen 1992b: 11) und c) das Parlament von einem 'starken Bikameralismus' geprägt ist, bei dem beide Parlamentshäuser ge-

> Presidential systems lack means of ensuring that the president will enjoy the support of a majority in congress. Because presidents are elected independently of the assembly and because personal qualities are often decisive in presidential campaigns, the winner need not come from a majority party – if one exists (Shugart/Mainwaring 1997: 31).[143]

Zweitens sind präsidentielle weniger als parlamentarische Systeme in der Lage, mit dem Problem nicht-konkordanter Mehrheiten umzugehen, da es ihnen an institutionellen Konfliktlösungsmechanismen gebricht, welche die Exekutive und/oder Legislative in ihrem Bestand gefährden und so, via Parlamentsauflösung oder Absetzung der Regierung, einen Neuanfang in den exekutiv-legislativen Beziehungen ermöglichen (ibid.; vgl. auch Lijphart 1992: 15f.; Mainwaring 1993: 209).

Die im Vergleich zum Parlamentarismus grundsätzlich geringere Neigung präsidentieller Systeme, legislative Mehrheiten hervorzubringen[144], und die damit einhergehende Paralysegefahr politischer Entscheidungsprozesse scheinen einer effektiven Regierungsweise abträglich zu sein, obwohl die direkte Legitimation durch den Volkswillen just einen 'starken' Präsidenten hervorbringen soll (Sartori 1994: 109; vgl. zu dieser Paradoxie auch Mainwaring 1990: 162; 1993: 215; Lijphart 1994b: 101ff.; Sartori 1997: 93; Schultz 2002: 75). Dieser ist, will er effektiv regieren, auf Gedeih und Verderb auf die Unterstützung der Kongressmehrheit angewiesen.[145] Die Divided-government-Situation ist aber alles andere als geeignet, solide Regierungsmehrheiten hervorzubringen, denn sie zeichnet sich gerade dadurch aus, dass sie ein erheblich breiteres Spektrum unterschiedlicher Interessen berücksichtigen muss, als dies unter den Bedingungen parteipolitischer Kongruenz zwischen Exekutive und Legislative der Fall ist (vgl. Shugart/Haggard 2001: 82). Das Zusammenklauben von Ad-hoc-Mehrheiten gerät dann

---

trennt voneinander gewählt werden und es daher zu ungleichen Mehrheitsverhältnissen zwischen ihnen kommen kann (Thibaut 1998: 128f.); vgl. auch Abschnitt 2.4.2.3.

[143] Exekutiv-legislative Konstellationen, die nicht an dem Divided-government-Problem kranken, zeichnen sich demnach durch günstigere Mehrheitsverhältnisse und damit Regierungsaussichten des Präsidenten aus, seien diese nun auf eine breite parlamentarische Mehrheit von dessen Partei, auf eine Koalition von Parteien oder auf besonders geschickte Ad-hoc-Mehrheitsbildungen des Regierungschefs zurückzuführen (vgl. Mainwaring 1993: 215).

[144] Dieser Zusammenhang ist auch statistisch bestätigt worden (Stepan/Skach 1994: 125, 127). Es sei aber daran erinnert, dass mit der hier vorgenommenen analytischen Zerlegung präsidentialismusinhärenter Konsolidierungsprobleme eine Ceteris-paribus-Betrachtung einhergeht, die später wieder aufgehoben wird.

[145] Sartori nennt dieses Spannungsverhältnis von präsidialem Regierungsanspruch und der Notwendigkeit, legislative Mehrheiten dafür zu gewinnen, „the paradox of governing by legislating" (1997: 161).

nicht selten zum vorherrschenden und auf die Dauer für alle Seiten frustrierenden Modus präsidialen Regierens.[146]

Das an sich schon destabilisierend wirkende Konfliktpotenzial geteilter Mehrheiten führt

> (insbesondere dann) zu einer regelrechten Paralyse des politischen Entscheidungsprozesses bzw. zu einer institutionell ausweglosen Konfrontation zwischen Regierung und Opposition (parlamentarischer Mehrheit) (...), wenn sich die Akteure von der Blockierung einen wahlstrategischen Vorteil versprechen (Thibaut/Skach 1997: 547).

In Erwartung von Wählerzugewinnen besteht der Anreiz, dem jeweiligen Kontrahenten die Schuld für die Blockade des politischen Systems in die Schuhe zu schieben, also ein „blame game“ (Linz 1990b: 89) zu betreiben.

Da sich das Immobilismus-Problem im Wesentlichen aus den bereits diskutierten strukturellen Defiziten der konkurrierenden Legitimitäten und der ‘Rigidität’ des Präsidentialismus speist sowie durch die majoritäre Wirkung der Präsidentschaftswahlen verschärft wird, kann hier auf eine nochmalige verteidigende bzw. relativierende Gegenrede zugunsten dieser drei verzichtet werden. Stattdessen soll die analytische Kette weitergedacht werden: Waren duale Legitimität, Rigidität und *winner take all* maßgebliche Triebfedern paralytischer Erscheinungen des politischen Prozesses, ist der Immobilismus seinerseits Ursache von Krisen, die den Charakter des demokratischen Systems insgesamt infrage stellen. In der Manifestation *dreier v.a. institutionell bedingter Krisenmomente*[147], die den Bestand der demokratischen Ordnung gefährden (vgl. Kapitel 1.4), besteht der entscheidende Nexus zwischen dem präsidentiellen Regierungssystem und dem Konsolidierungsproblem:

a) ein konfrontativer Regierungs-/Politikstil;
b) Dekretismus;

---

[146] Vgl. dazu Schmidt (2000b: 320), der von dem „Korsett einer unaufhörlichen Koalitionsbildung“ spricht.

[147] Es erscheint ebenso angemessen, von maßgeblich auf die institutionelle Grundstruktur des Präsidentialismus zurückgehenden *Folgeerscheinungen* zu sprechen; als *Folgen politisch-institutioneller Arrangements* können „the likely short- and long-term effects of (constitutional, AO) choices in different settings“ (Lijphart/Waisman 1996: 3) verstanden werden.

c) offener Verfassungsbruch.

ad a) Konfrontativer Regierungs-/Politikstil

Insbesondere die Rigidität der festen Amtszeiten im Präsidentialismus kann – v.a. bei Nicht-Wiederwählbarkeit des Präsidenten[148] – einen bestimmten *Regierungsstil* bedingen:

> The fear of discontinuity in policies and distrust of a potential successor encourage a sense of urgency (...) that might lead to ill-designed policies, rapid implementation, impatience with the opposition (Linz 1994: 17).

Hier ist das Bewusstsein der zeitlichen Begrenztheit politischer Gestaltungsmacht angesprochen, das sich bei einem Präsidenten einstellen muss, dessen Amtszeit nicht über die Dauer einer Legislaturperiode hinausreicht, und das sich in unversöhnlichen präsidialen Verhaltensmustern niederschlagen kann; das Sense-of-urgency-Problem wiegt umso schwerer, als die Doppelfunktion von Staats- *und* Regierungschef ausgefüllt werden muss (vgl. Linz 1990a: 61; siehe auch Shugart/Mainwaring 1997: 30). Zusätzlich zu den zeitlichen Pressionen tritt der aus der direkten Volkswahl abgeleitete Anspruch, Sprecher der gesamten Nation zu sein.[149]

Die in den Augen der Präsidentialismus-Kritiker tendenziell unversöhnliche Regierungspraxis sowie die Neigung zu konzeptionell wenig ausgearbeiteten *policies* und überstürzter Politikimplementation (vgl. auch Thibaut 1996: 58f.; Valenzuela 1998: 129) werden in ihrer Konsolidierungsfeindlichkeit verschärft durch das infolge der Separierung von Exekutive und Legislative relativ starke Angewiesensein des Präsidenten auf die „öffentliche Meinung als Machtressource“, das – zusammen mit dem im Vergleich zu parlamentarischen Systemen höheren Personalisierungsgrad – „zu einem Populismus und zu einer Sprunghaftigkeit der präsidentiellen Politik führen (kann)“ (Fuchs 2000: 46; vgl. auch Valenzuela 1998: 129ff.; Schmidt 2000b: 320f.).

---

[148] Die meisten Präsidialdemokratien erlauben keine unmittelbare Wiederwahl des Staats- und Regierungschefs (Sartori 1997: 173).

[149] „The feeling of having independent power, a mandate from the people (...) is likely to give a president a sense of power and mission that might be out of proportion to the limited plurality that elected him“ (Linz 1994: 19).

Neben dem Regierungs- geht es auch um den *politischen Stil* der exekutiv-legislativen Beziehungen insgesamt und damit um die Kooperations- bzw. Konfliktkultur des politischen Systems: „(B)ecause the tenure of members of each branch is unaffected by relations with the other, the need for cooperation between president and the congress is not urgent“ (Shugart/Carey 1992: 32). Das Nicht-aufeinander-angewiesen-Sein von Regierung und Parlament birgt also – *ceteris paribus* – ein gewisses Konfliktpotenzial.[150]

Die präsidentialismuskritische Beobachtung eines tendenziell kurzatmigen, wenig kompromissbereiten und populistischen politischen Stils gipfelt, was die exekutiv-legislativen Beziehungen anbelangt, in der „These von der strukturellen ‚Koalitionsfeindlichkeit'“ (Thibaut 1996: 332, Anm. 7), wie sie etwa in folgender Aussage zum Ausdruck kommt:

> Für Koalitionen[151] oder andere Machtteilungsarrangements fehlen oftmals die Anreize. Das soll nicht bedeuten, daß es in präsidentiellen Regierungssystemen keine Koalitionen gäbe, doch haben diese nicht dieselbe Bedeutung wie Koalitionen in parlamentarischen Systemen, wo auch die Stimme eines kleinen Koalitionspartners oft großes Gewicht hat (Schultz 2002: 80f.; ähnlich Rüb 1996b: 57).[152]

Allerdings lässt sich empirisch, blickt man etwa auf Lateinamerika, durchaus eine Tendenz zur Bildung von – oftmals stabilen – Koalitionsregierungen feststellen (vgl. etwa Nohlen 1997: 126f.; Krumwiede/Nolte 2000: 35f.), die zwar nicht im Widerspruch zu

---

[150] Diamond (1999: 69) hat einen eliten- und verhaltenszentrierten Indikator für die Konsolidierung der Demokratie entwickelt, der als positive Kontrastfolie zu dem hier über die Gefahren eines bestimmten Regierungs- bzw. politischen Stils Gesagten gelesen werden kann: „Leaders of government, state institutions, and significant political parties and interest groups respect each other's right to compete peacefully for power, eschew violence, and obey the laws, the constitution, and mutually accepted norms of political conduct. Elites avoid rhetoric that would incite their followers to violence, intolerance, or illegal methods (...).“

[151] Als ‘Koalition’ bezeichnet man allgemein „eine zweckgerichtete, auf gewisse Dauer angelegte Allianz politischer Akteure zur Wahrnehmung gemeinsamer Interessen. Im Besonderen (meint der Begriff, AO) ein Bündnis politischer Parteien zur Bildung und parlamentarischen Unterstützung einer Regierung (Koalitionsregierung)“ (Schmidt 2004: 359); vgl. auch 2.5.

[152] Valenzuela hebt v.a. den institutionellen Mangel an Kooperationsanreizen für die Opposition hervor, der es aus wahltaktischen Gründen meist lohnender erscheine, sich von der Politik eines amtierenden Präsidenten zu distanzieren – v.a. wenn dieser sich in einer legislativen Minderheitsposition befinde: „In minority presidential regimes a perverse logic sets in early as opposition forces perceive that their own political futures can best be assured with the political failure of the incumbent“ (1998: 129).

der These von der prinzipiell weniger koalitionsfreundlichen Incentive-Struktur im Präsidentialismus steht, deren Bedeutung aber relativiert.[153]

ad b) Dekretismus

In dem Maße, wie sich die Paralyseerscheinungen des politischen Systems verschärfen, wächst der Anreiz für die relevanten Akteure, sich autoritärer Mechanismen der Konfliktregulierung zu bedienen. Damit steigt aber auch die Gefahr, dass die verfassungsmäßigen Prozeduren offen verletzt oder schleichend außer Kraft gesetzt werden (Thibaut/Skach 1997: 547).

Eine konstitutionell vorgesehene Möglichkeit des Präsidenten, dem exekutiv-legislativen *deadlock* zu entrinnen, stellt der Rekurs auf eine mehr oder minder stark dekretgestützte Politik dar: Dekrete beziehen sich auf „the authority of the executive to establish law in lieu of action by the assembly“ (Carey/Shugart 1998a: 9).[154] Ihr hervorstechendstes Merkmal mit Blick auf die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative ist es, dass der Regierungschef in der Lage ist, ‘am Parlament vorbei zu regieren’. Dabei ist Dekret nicht gleich Dekret: Während *delegated decree authority* (DDA) Dekretmacht meint, die der Exekutive von der Legislative verliehen wird (wobei Zeitraum und Kompetenzbereich variieren), bededutet *constitutional decree authority* (CDA) unmittelbare Rechtsetzungsmacht für die Regierung, die ihr von der Verfassung zugeschrieben wird (ibid.: 13f.; vgl. auch Shugart/Carey 1992: 140ff.; Carey/Shugart 1998a: 9ff.; Shugart/Haggard 2001: 72ff.).[155] Wo die Umgehung der Legislative ein exzessives Ausmaß

[153] Ein Forschungszweig zur Bildung von Regierungskoalitionen in präsidentiellen Systemen ist erst in Ansätzen vorhanden; Ausnahmen bilden die neueren Arbeiten von Amorim (1998), Deheza (1998), Altman (2000), Chasquetti (2001) und Garrido (2003) sowie der Sammelband von Lanzaro (Hrsg.) (2003) (vgl. auch Thibaut 1996, 1998; Nolte 1999a, 2004b). Damit wird die Literatur der Tatsache gerecht, dass gegenwärtig eine „Parlamentarisierung“ der präsidentiellen Systeme auf dem Subkontinent stattfindet (Nohlen 1999a: 50).

[154] Dekrete sind damit „keine (bloßen, AO) Verwaltungsvorschriften, sondern Regelungen, die Gesetzen vergleichbar sind“ (Nolte 2004a: 349, Anm. 20).

[155] Diese Arbeiten wie auch der Aufsatz von Shugart/Mainwaring (1997) sowie die Zusammenstellung „Outlines of Constitutional Powers in Latin America“ von Carey/Amorim/Shugart (1997) zeichnen sich durch eine Betonung verfassungsrechtlich fixierter (also formaler) Machtressourcen des Präsidentenamtes aus.

annimmt und einen klaren Missbrauch durch die Exekutive darstellt, kann von *decretismo* gesprochen werden (Sartori 1997: 171, Anm. 4).[156]

Die weitgehende Verlagerung legislativer Kompetenzen auf die vollstreckende Gewalt ist unter Konsolidierungsgesichtspunkten hoch problematisch, da die durch das gewaltenteilige Gefüge vorgegebene Rollenverteilung umgangen und damit nur unzureichend internalisiert und routinisiert sowie das Parlament in seiner Repräsentationsfunktion dauerhaft umgangen wird. Das aus dieser großenteils als exekutive Machtanmaßung[157] wahrgenommenen Dekretpolitik fließende Frustrations- und damit Konfliktpotenzial ist in seiner Wirkung auf die Dynamik des politischen Prozesses – im Übrigen weit über die relevanten Akteure des Regierungssystems hinaus – nicht zu unterschätzen.[158]

ad c) Offener Verfassungsbruch

Noch problematischer als das den konstitutionellen Vorgaben i.d.R. wenigstens vom Text her genügende Dauerregieren über Dekrete ist indes der *offene Verfassungsbruch*. Autor eines solchen kann der Chef der Exekutive selbst sein, der, indem er den Immobilismus des Regierungssystems zu überwinden trachtet, der 'autoritären Versuchung' des Präsidentenamtes erliegt und auf unkonstitutionelle Mittel zurückgreift[159], etwa durch das Abhalten eines – in der Verfassung nicht vorgesehenen – Referendums über von ihm geplante politische Maßnahmen oder die Auflösung des Kongresses (vgl.

---

[156] Vgl. O'Donnell, der im Zusammenhang der Diskussion „delegativer Demokratien" (s.u.) *decretismo* als „decision-making frenzy" (1994: 66) definiert. Für Sartori offenbart das Decretismo-Phänomen die generelle Funktionsuntauglichkeit präsidentieller Systeme. Mit Blick auf Lateinamerika, wo der Rekurs auf Dekrete z.T. normale Regierungspraxis war, stellt er fest, Regieren per Dekret sei „a dysfunctional response of, or to, non-functioning systems" (1997: 164).

[157] Nach Rüb kann der „(e)xzessive Exekutionalismus" (2002: 104) prinzipiell zwei Formen annehmen: In seiner *aktivistischen* Version – von dieser ist hier hauptsächlich die Rede – monopolisiert oder usurpiert die ausführende Gewalt wichtige exekutive und legislative Funktionen. In seiner *passiven* Version erfolgt die Funktionsverlagerung auf die Exekutive über die Delegation von Macht seitens des Parlaments (ibid.: 104f.).

[158] Dementsprechend haben Krumwiede/Nolte, um die Exekutive im Zaum zu halten, eine Stärkung der Parlamente in präsidentiellen Systemen gefordert (2000: 25f., 56ff.). Die Bedeutung einer starken Legislative für die Konsolidierung junger Präsidialdemokratien betont auch Diamond (1999: 98f.).

[159] Thibaut spricht von der Möglichkeit der „autoritären Umdeutung institutioneller Ressourcen des Staatsoberhauptes" (1997b: 474; vgl. auch Shugart/Mainwaring 1997: 20).

Schultz 2002: 73).[160] Möglicherweise wird unter solchen Umständen die demokratische Fassade durch das weiterhin regelmäßige Abhalten von kompetitiven Wahlen gewahrt; es fragt sich nur, ob dann statt von einer Demokratie im dahlschen Sinne nicht besser von deren Abgleiten in einen „diminished subtype“ (Collier/Levitsky 1997), etwa eine Demokratie „delegativen“ (O’Donnell 1993, 1994) oder „defekten“ Typs (Merkel 1999a; Merkel u.a. 2003), gesprochen werden sollte. Jedenfalls wird der Pfad der demokratischen Konsolidierung mit dieser klar extrakonstitutionellen Politik verlassen.

Gleiches gilt für offen verfassungswidrige Versuche von politischen Gegnern, den Präsidenten seines Amtes zu entheben. In Ermangelung eines konstitutionell vorgesehenen Verfahrens, die Regierung aus der Legislative heraus abzusetzen, können sich parlamentarische oder außerparlamentarische Kräfte – insbesondere das Militär, aber auch andere potente gesellschaftliche Gruppen – genötigt sehen, das Heft des Handelns in die Hand zu nehmen und auf dem Wege des Sturzes der Exekutive der regierungssystemischen Paralyse ein Ende zu setzen (vgl. Shugart/Mainwaring 1997: 30). Dann tritt ein, wovor Linz in seinem „Excursus on Presidential and Parliamentary Democracies“ warnte:

> To change the government in a presidential regime when the president is unwilling (...) requires a break with the rules of democratic election of the chief executive: government crises almost by definition become regime crises (1978: 74).

Es hat sich gezeigt, dass im Wesentlichen drei Krisenmomente – ein konfrontativer politischer Stil, der exzessive Rückgriff auf Dekrete und offener Verfassungsbruch – mit aufsteigendem Gefährdungsgrad anzeigen, dass eine junge präsidentielle Demokratie in ihrer Konsolidierung behindert wird oder sogar auf die schiefe Bahn der Dekonsolidierung bzw. im Extremfall des Zusammenbruchs gerät. Eine Art katalytischen Effekt in dieser analytischen Eskalationsdynamik[161] scheint das Ausmaß der wechselseitigen Blo-

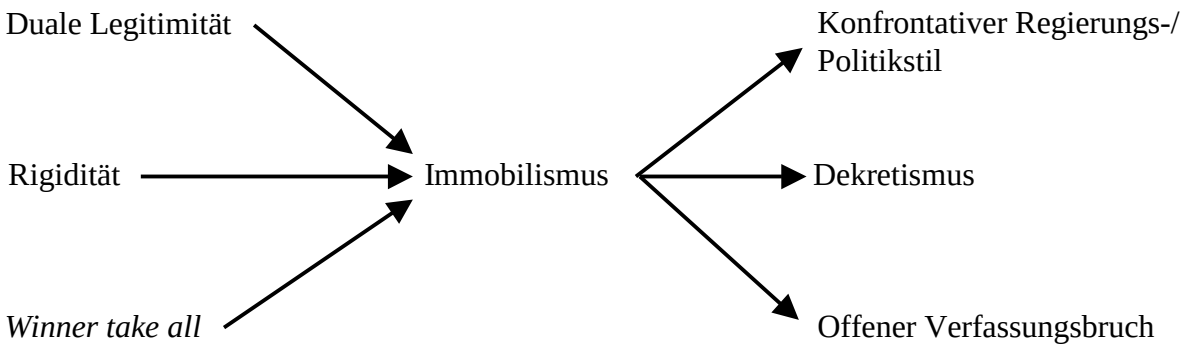
---

[160] Völlig überzogen und nicht-institutionelle Einflussfaktoren gänzlich außer Acht lassend ist m.E. allerdings die Behauptung, die „Gefahr der Anwendung autoritärer, diktatorischer Methoden (sei) dem präsidentiellen System scheinbar inhärent“ (Schultz 2002: 2). Umgekehrt stellt aber der horowitzsche Hinweis darauf, dass Machtmissbrauch „hardly a presidential monopoly“ und auch in parlamentarischen Systemen zu finden sei (1990: 78), eine Verharmlosung dar, die die Unterschiede institutionell bedingter Anreizstrukturen in verschiedenen Regierungssystemtypen ignoriert.

[161] Es sei daran erinnert, dass die ‘Abfolge’ der einzelnen Eskalationsstufen nicht im zeitlich-realen Sinne gemeint ist. Zwar kann der politische Prozess durchaus diesem Muster folgen, das dreistufige Schema dient aber primär analytischen Zwecken.

ckade von Exekutive und Legislative zu haben: Je ‘immobiler’ das Regierungssystem, desto höher das Krisenpotenzial, desto konsolidierungsfeindlicher der politische Prozess (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: ‘Strukturelle Defizite’ des präsidentiellen Regierungssystems und Dekonsolidierung der Demokratie



2.2.2 Die statistische Rückendeckung der theoretischen Präsidentialismus-Kritik

Neben der theoretischen wurde eine zweite Argumentationsfront gegen den Präsidentialismus eröffnet. Hatte sich die grundsätzliche Kritik relativ abstrakter Argumentationsfiguren bedient, ohne über eine solide empirische Basis zu verfügen, erhob die statistisch arbeitende Forschung den Anspruch, diese Leerstelle durch ‘harte Fakten’ in Form von Zahlenmaterial zu füllen. Somit schienen Theorie und (statistisch erfasste) Empirie sich in ihrem jeweiligen Erklärungsanspruch zu ergänzen.

Hatte der Theoretiker Juan Linz die positive Korrelation von Präsidentialismus und Instabilität des politischen Systems noch völlig unmathematisch ausgedrückt (vgl. Linz 1990a: 51f.), wurde dieser Zusammenhang bald auch statistisch untermauert. Riggs (1988: 249) etwa stellte fest, dass der überwiegende Teil der Dritte-Welt-Demokratien mit Präsidialsystem von Regimezusammenbrüchen heimgesucht worden sei, solche mit parlamentarischer Regierungsweise aber zu zwei Dritteln stabil geblieben seien. In einer Untersuchung, die die Variablen ‘Regierungssystem’ und ‘stabile Demokratie’ (definiert als 25 Jahre ununterbrochener demokratischer Herrschaft) miteinander in Bezie-

hung setzte, gelangte Mainwaring (1993: 204ff.) zu einem ähnlichen Befund: Gerade einmal 22.6 % der präsidentiellen Demokratien (im Vergleich zu 56.8 % bei den parlamentarischen Systemen) waren danach in der Lage gewesen, mindestens 25 Jahre zu überdauern.[162] Auch eine aufwendigere Studie von Stepan/Skach (1994) legt die Konsolidierungsfreundlichkeit parlamentarischer Regierungssysteme gegenüber dem Präsidentialismus nahe. Die Analyse von Hadenius schließlich reiht sich, wenngleich der Autor auch sozioökonomischen Faktoren eine große Bedeutung beimisst, in die statistisch gewonnenen antipräsidentialistischen Befunde ein: „(D)emocracy seems to thrive in parliamentary systems but has difficulties in surviving in a presidential environment“ (1994: 85).

Der statistisch ermittelte Zusammenhang von Regierungssystem und demokratischer Stabilität bzw. Instabilität wurde, so bestechend die Korrelationen waren, mit den Mitteln der nämlichen Statistik hinterfragt. Shugart/Mainwaring etwa, die insbesondere Kritik an Stepan/Skach (1994) üben, haben die Bedeutung nicht-institutioneller Faktoren betont und insbesondere auf die raumzeitliche Bedingtheit der mit dem Präsidentialismus assoziierten *breakdowns of democracy* hingewiesen (Shugart/Mainwaring 1997: 20).[163] Auch andere Konsolidierungsforscher haben sich bemüht, den präsidentialismuskritischen Zusammenhang von Regierungssystem und Stabilität der Demokratie zu entkräften. Gelangten Gasiorowski/Power in einer umfangreichen Analyse zu der Schlussfolgerung, dass die Variable ‘präsidentielles Regierungssystem’ keine Bedeutung für die demokratische Konsolidierung besitze (1998: 766), verdrehten Shugart/Carey (1992: 38ff.) die sicher geglaubte Erkenntnis über die höhere Breakdown-Anfälligkeit präsidentieller Systeme gar in ihr Gegenteil: „(P)arliamentarism has not

[162] Der Aufsatz von Mainwaring geht aber über diese Zwei-Variablen-Betrachtung hinaus, indem er besonders auf die Bedeutung des parteiensystemischen Fragmentierungsgrades hinweist und diesen in die Untersuchung einbaut (1993: 210ff.; vgl. 2.3).

[163] Die Relevanz des *Raumes* zeigt sich darin, dass die Regimezusammenbrüche etwa in Lateinamerika nur in präsidentiellen Systemen stattfinden konnten, weil der Parlamentarismus dort nie Verbreitung gefunden hatte. Somit kann die *reverse wave* (d.h. heißt die einigermaßen flächendeckende Entwicklung von der Demokratie zurück zum Autoritarismus) dort schwerlich allein auf die präsidentielle Regierungsweise zurückgeführt werden (vgl. auch Horowitz 1990: 74). Der Faktor *Zeit* macht sich daran bemerkbar, dass die Zusammenbrüche gehäuft während der 1960er- und 1970er-Jahre auftraten. Indem die Autoren drei weitere Variablen (Einkommen, Bevölkerungsgröße und britisches Kolonialerbe) mit in ihre Untersuchung aufnahmen, gelangten sie zu dem Ergebnis, dass „parliamentarism has a built-in advantage“, präsidentielle Systeme hingegen „a built-in disadvantage“ (Shugart/Mainwaring 1997: 27; siehe auch Mainwaring/Shugart 1998: 150ff.).

fared any better in the Third World than has presidentialism; arguably, it has fared worse“ (ibid.: 42). Auch neuere Untersuchungen, welche die Leistungs- und Überlebensfähigkeit von parlamentarischen und präsidentiellen Demokratien auf statistischem Wege analysieren, kommen zu dem Schluss, dass die monokausale Rückführung auf den Regierungssystemtyp einen unterkomplexen Erklärungsansatz darstellt (siehe Cheibub 2002a, 2002b, 2002c; Cheibub/Limongi 2002; Cheibub/Przeworski/Saiegh 2004).

Ohne die einzelnen Arbeiten einer eingehenden Kritik zu unterziehen (vgl. etwa Thibaut 1996: 62ff.) oder in die Feinheiten statistischer Methoden einsteigen zu wollen, sei auf folgendes Grundproblem der statistisch – pro- wie antipräsidentialistisch – argumentierenden Demokratieforschung hingewiesen: Zum einen macht es die multikausale Bedingungsstruktur von Stabilität und Wandel eines demokratischen Systems überaus schwierig, den Einfluss einzelner Variablen auf das zu untersuchende Phänomen zu ermessen. In diesem Sinne kritisiert Schmidt, der sich dem präsidentiellen Systemtyp gegenüber ansonsten skeptisch äußert (2000b: 316ff.), dass „der Effekt des Präsidentialismus und des parlamentarischen Systems in den vorliegenden Studien nicht immer zweifelsfrei isoliert und mit der Wirkung anderer Einflussfaktoren abgewogen worden“ sei (ibid.: 324). Zum anderen – und damit zusammenhängend – besteht bei statistischen Zusammenhängen grundsätzlich die Gefahr, dass es sich um Scheinkorrelationen und damit nicht um Beziehungen *kausaler* Natur handelt – sosehr die statistische Evidenz einen solchen Nexus auch suggeriert. Auf die Möglichkeit der „statistischen Falle“ hat Dieter Nohlen in diversen Publikationen zu der Präsidentialismus-Parlamentarismus-Debatte immer wieder hingewiesen (1991a: 14f., 1991c: 17, 1992a: 87, 1994: 4f., 1998b: 15, 1998c: 87f.). Thibaut (1996: 68f.) und Thibaut/Skach (1997: 550) haben sich der Kritik an der Tendenz zum statistisch begründeten Monokausalismus angeschlossen.

2.2.3 Fazit: Die relative Konsolidierungsrelevanz des Regierungssystems

Letzten Endes ist die Debatte über das ‘optimale Regierungssystem’ für junge Demokratien von der Wirklichkeit eingeholt worden. Mit Blick auf den besonders präsidentialismuskritisch beäugten Subkontinent Lateinamerika ist heute erstens festzustellen, dass dort kein Land den vielfach angeratenen Wechsel zu einem parlamentarischen Sys-

tem vollzogen hat. Somit war die leidenschaftlich geführte Auseinandersetzung „artifiziell, weil politisch irrelevant“ (Krumwiede/Nolte 2000: 30). Zweitens haben sich die Krisen- und Zusammenbruchsszenarien der Präsidentialismus-Kritik in ihrer radikalinstitutionalistischen Variante nicht bewahrheitet. Nachdem die Demokratien – wie auch immer man deren Qualität im Einzelnen einstufen mag – in ihrer präsidentiellen Form überlebt haben, kann heute nur mehr schwerlich auf der Gültigkeit der unterstellten Kausalzusammenhänge insistiert werden (vgl. Nohlen 1998c: 17).[164]

Doch auch unabhängig von der realgeschichtlichen Widerlegung kranken die theoretische wie die ihr assistierende statistisch orientierte Präsidentialismus-Kritik an einigen grundlegenden Argumentationsdefiziten, die sie in ihrem Erklärungsanspruch angreifbar machen[165]:

Erstens tendiert dieser *Erklärungsanspruch ins Universale*, d.h. es werden abstrakte Aussagen über den Zusammenhang von politischen Institutionen und demokratischer Konsolidierung formuliert, die Allgemeingültigkeit beanspruchen, aber vom eigentlichen historischen Anschauungsmaterial weitgehend absehen. Dadurch kommt es zu einer „Mischung zweier verschiedener Logiken“ (Nohlen 1998c: 18; Übersetzung AO): Während sich die von der geschichtlichen Realität abstrahierende Logik über universalistische Theorien erschließt, wird ebendiese historische Wirklichkeit vom „Reich (...) der Theorien geringerer Reichweite, der kontextuellen oder kontingenten Erklärungen“ erfasst (ibid.; Übersetzung AO). Die abstrakte Argumentationslogik der Präsidentialismus-Kritik wird damit der Realität nicht gerecht; sie ist – trotz der Indienstnahme von Geschichte zur Stützung der eigenen Annahmen – letztlich deduktiv und ahistorisch (vgl. Thibaut 1996: 55, Anm. 18).[166]

Zweitens und im Zusammenhang mit dem hohen Abstraktionsniveau stehend argumentiert die grundsätzliche Präsidentialismus-Kritik mit Bezugnahme auf *Idealtypen*. Diese „bilden Vergleichspunkte rationaler Konstruktion, mit denen die historische

---

[164] Für Lateinamerika stellen Nohlen/Fernández fest, dass „sich das Misstrauen, das dem Präsidentialismus entgegengeschlagen war, empirisch nicht materialisiert hat“ (1998b: 9; Übersetzung AO), die 1990er-Jahre sogar eine Stärkung des präsidentiellen Systems mit sich gebracht hätten (ibid.).

[165] Diese Defizitaufzählung folgt primär analytischen Erfordernissen. Tatsächlich sind die Argumentationsmängel miteinander verwoben.

Wirklichkeit systematisch konfrontiert wird“ (Nohlen 1992a: 88), sie stellen aber nicht die Wirklichkeit selbst dar.[167] Letztere zeichnet sich vielmehr durch eine empirisch vorfindbare Variantenvielfalt der idealtypisch gedachten parlamentarischen und präsidentiellen Systeme aus, die quer zu dem gängigen dichotomischen Schema liegt.[168] Wenn aber aus Idealtypen quasigesetzmäßige Aussagen über Ursache-Wirkungs-Beziehungen deduziert werden, diese jedoch die Wirklichkeit der realen Typen nicht erfassen können, werden die Aussagen wenn nicht hinfällig, so doch in ihrem Erklärungspotenzial stark relativiert.[169]

Drittens sind statistisch feststellbare *Zusammenhänge noch nicht* mit *Kausalrelationen* gleichzusetzen, wenngleich dies mathematisch naheliegen mag (s.o.). Dass zwei Variablen positiv miteinander korreliert sind, kann darüber hinwegtäuschen, dass Faktoren außerhalb des Betrachtungshorizonts ursächlich für das als abhängige Variable betrachtete Phänomen sind.

---

[166] Ortiz spricht passend von einer „selektiven Behandlung der historischen Daten“ (2006: 11; Übersetzung AO).

[167] Linz hat seine Orientierung an Idealtypen in der Replik auf den Aufsatz von Horowitz (1990) sogar eingeräumt, daraus aber keine weiteren Schlussfolgerungen gezogen, die sein antipräsidentialistisches Argumentationsgerüst beeinflusst hätten (Linz 1990b: 86). Dieses hat Schultz vor Kurzem verteidigt, indem sie die Verwendung des Idealtyp-Begriffs – unter scharfer Kritik an den diesbezüglichen Ausführungen Nohlens – schlechthin infrage gestellt hat, insbesondere weil die Diskussion um den idealtypischen Charakter der Präsidentialismus-Kritik „vom eigentlichen Thema, nämlich den systemimmanenten Folgen einer verfassungsrechtlichen Grundentscheidung in bestimmten Kulturkreisen, ablenk(e)“ (2002: 24, Anm. 19). Dem ist aber entgegenzuhalten, dass es hier weniger darum ging, vom (durchaus als legitim erachteten institutionenzentrierten) Thema abzulenken, als vielmehr aufgrund methodologischer Bedenken den (idealtypischen) Argumentationsduktus grundsätzlich in Zweifel zu ziehen.

[168] Gegen die dichotome Betrachtung von Regierungssystemen sprechen sich u.a. Horowitz (1990: 79), Sartori (1994: 106, 1997), Stepan/Skach (1994), Thibaut/Skach (1997), Nohlen (1998c: 22, 1998d: 105, 1999c: 13) und Shugart/Haggard (2001) aus. Vgl. auch Fuchs, der im Zusammenhang mit seiner Diskussion über die Probleme bei der Bildung von Regierungssystem-Typologien auf die „Unterkomplexität“ (2000: 30) dichotomer Entscheidungskriterien hinweist. Auf die Varianten des präsidentiellen Systemtyps weisen besonders Shugart/Carey (1992) und Mainwaring/Shugart (Hrsg.) (1997) hin.

[169] Das Problem der idealtypischen Konstruktion von Wirklichkeit und der daraus abgeleiteten (Präsidentialismus-)Kritik bringt Nohlen auf den Punkt: „Die Kritik am Präsidentialismus beruht mehr auf seinem *Bild* als auf einer genauen Analyse“ (1998c: 104; Übersetzung und Hervorhebung AO). Horowitz wirft Linz in diesem Zusammenhang die Konstruktion einer „straw presidency“ vor (1990: 75). Aus der spezifischen Konstruktion der Regierungssystem-Idealtypen ergibt sich tendenziell eine „methodologische Begünstigung des Parlamentarismus“ (Thibaut 1996: 67). Eine solche stellen auch Krumwiede/Nolte fest, wenn sie in Kritik an der linzschen Argumentation anführen, dass es sich bei dieser „um ein zwar kunstvolles, letztlich aber einseitiges Anklageplädoyer (handle), wie es exzellente Staatsanwälte in Gerichtssälen vorbringen, nicht aber um eine gleichsam richterliche Abwägung von Pro und Contra“ (2000: 30).

Eng verknüpft mit der Interpretation statistischer Ergebnisse ist viertens die Frage nach der Art, Stärke und Richtung der vorliegenden *Kausalität*. Allzu leichtfertig sind in der Präsidentialismus-Parlamentarismus-Debatte auf der Erscheinungsebene Schlüsse für die Ursache-Wirkungs-Analyse gezogen worden: Es wurde im Wesentlichen *eine* Ursache für den Zusammenbruch, die Stabilität, die Konsolidierung usw. der Demokratie verantwortlich gemacht (Monokausalität). Der Einfluss dieser Variablen wurde dementsprechend hoch bewertet, und die Kausalrichtung verlief stets von politisch-institutionellen Faktoren auf das beobachtete Transformationsphänomen, nicht aber von diesem auf die Institutionen zurück (Unidirektionalität) (vgl. Nohlen 1999c: 7f.; siehe auch Thibaut 1996: 68f.). Ein derart verkürztes Kausalitätsverständnis kann, so hat die Kritik am Diskussionsstil der grundsätzlichen Präsidentialismus-Kritik gezeigt, die komplexe soziale Realität nur partiell erfassen.

Fünftens und letztens vermag die gerne verwendete *kontrafaktische Argumentationsfigur* (siehe etwa Linz 1990a: 58ff., 1994: 22ff.) nicht zu überzeugen. Deren Anspruch besteht darin, *e contrario* zu illustrieren, was geschehen bzw. nicht geschehen oder anders geschehen wäre, wenn ein als kausal entscheidend angenommener Faktor nicht oder in anderer Ausprägung existiert hätte. Mit Blick auf die hier untersuchte Beziehung von Regierungssystem und demokratischer Konsolidierung kann etwa *contra factum* angeführt werden, dass sich die posttransitionale Demokratieentwicklung in den entsprechenden politischen Systemen unter den Bedingungen parlamentarischer Regierungsweise problemfreier vollzogen hätte. Es soll gar nicht geleugnet werden, dass sich bestimmte Ereignisse oder Prozesse tatsächlich so hätten entwickeln können, wie es die E-contrario-Illustration behauptet. Allerdings bleibt eine solche angesichts der üblicherweise *multi*faktoriellen Bedingtheit politisch-sozialer Phänomene letztlich hoch spekulativ, wobei als „Faustregel (gilt), daß kontrafaktische Szenarien um so weniger überzeugend und hilfreich sind, je weiter sie historisch ausholen müssen“ (Thibaut 1996: 324; vgl. auch Nohlen 1992a: 87f., 1998c: 19ff.).[170]

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus den vorgängigen Ausführungen in Hinblick auf den Untersuchungszusammenhang zwischen Regierungssystem und demokra-

[170] Für eine Kritik an der Präsidentialismus-Kritik vgl. auch die von ihrer Grundargumentation her ähnlichen Ausführungen des historisch-empirisch argumentierenden Politologen Richard Ortiz (2006: 10ff.).

tischer Konsolidierung ziehen? Auf *analytischer Ebene*[171] sollte das oftmals favorisierte einfaktorielle und unidirektionale Kausalitätsverständnis aufgegeben werden. Der hoch komplexe Konsolidierungsprozess kann nicht allein auf institutionelle Faktoren und schon gar nicht auf eine bestimmte als zentral angenommene Institutionengruppe (das Regierungssystem) zurückgeführt werden. Einen solchen institutionellen Reduktionismus gilt es zu überwinden, will man der Realität des untersuchten Transformationsphänomens auch nur halbwegs gerecht werden; dazu gehört zum einen die Berücksichtung auch anderer, institutioneller wie besonders auch nicht-institutioneller, Variablen (Kontextualisierung)[172], zum anderen die Annahme von zirkulär wirkenden Kausalbeziehungen (vgl. 2.1.2). Dementsprechend verbietet sich eine rein deduktive Vorgehensweise; stattdessen sollten Generalisierungen stärker auf induktivem Wege, also von der Empirie her, angestrebt werden (vgl. Thibaut 1996: 71).[173]

Aus dieser 'institutionellen Bescheidenheit' folgt auf der *normativen Ebene* denknotwendig eine Ablehnung des *best-system approach*. Nur wer glaubt, die Wirkungsweise von auf der Makroebene angenommenen Faktoren auf die soziale Realität exakt bestimmen zu können, wird aus einer raum- und zeitlosen Perspektive politisch-institutionelle Patentrezepte à la Linz, Lijphart oder Sartori aussprechen.[174] Die aus der institutionellen Anreizstruktur resultierenden Verhaltensweisen vorherzusagen, indem die vielfältige Bedingungsstruktur menschlichen Handelns und die Kontingenz politischer Prozesse weitgehend außer Acht gelassen werden, erscheint indes epistemologisch abenteuerlich.[175]

---

[171] Bei der nun folgenden Unterscheidung in eine analytische und eine normative Ebene habe ich mich an Monsalve/Sottoli (1998: 47ff.) orientiert.

[172] Ähnlich argumentieren Merkel/Sandschneider/Segert (1996: 32): „Es gibt keine universell feststehende Matrix demokratischer Institutionen. Ein optimaler Konsolidierungspfad über Kontinente hinweg läßt sich nicht kontextunabhängig festlegen" (vgl. auch Mainwaring 1999b: 8).

[173] Dieses Postulat ist mit Blick auf Lateinamerika umso einleuchtender, wenn man bedenkt, dass „(d)ie empirische Analyse der Funktionsweise lateinamerikanischer Präsidialsysteme erst in den Anfängen (steckt)" (Krumwiede/Nolte 2000: 38).

[174] Der illustren Autorentrias soll hier keinesfalls ihre analytische Potenz abgesprochen werden. Allerdings ist der von diesen geübte Verallgemeinerungsanspruch von auf abstrakter Ebene gewonnenen Erkenntnissen in seinem Mangel an „raumzeitlichem Bewusstsein" (Nohlen 1999c: 23) beanstandenswert.

[175] Die vorgängigen analytischen und normativen Überlegungen legen schließlich eine gestalterische Zurückhaltung hinsichtlich bestehender politischer Systeme nahe. Auf der *operativen Ebene* wird damit – im Bewusstsein, dass es kein „magisches Rezept" (Nohlen 1998c: 25) gibt – dem Prinzip der Adaption existierender Institutionen Vorrang eingeräumt vor einer Implantation systemfremder institutioneller

Institutions matter; insofern muss dem Regierungssystem in seiner Wirkung auf den auch politisch-institutionell bedingten Prozess der demokratischen Konsolidierung durchaus ein hohes Maß, angesichts der Vielzahl von Wirkfaktoren aber kein Höchstmaß an Beachtung zuteil werden (*relative* Konsolidierungsrelevanz).[176] Ein erster Schritt in diese Richtung ist getan, sobald über den Tellerrand der regierungssystemfixierten Betrachtung hinausgeblickt wird – etwa auf das Parteiensystem.

Strukturen (Monsalve/Sottoli 1998: 48f.; zu Vorschlägen der *Anpassung* des präsidentiellen Systems vgl. etwa Nohlen/De Riz [Hrsg.] 1991; Nohlen/Fernández [Hrsg.] 1991, 1998; Shugart/Carey 1992: 286; Thibaut 1996: 329f.; Nohlen 1998d: 107f.; siehe auch Anm. 85).

[176] Sartori zählt zu den Kontextfaktoren des Regierungssystems insbesondere das Wahlsystem, das Parteiensystem und die politische Kultur eines Landes (1994: 110). Es ist der Annahme uneingeschränkt zuzustimmen, dass diese drei Variablen einen erheblichen Einfluss auf die Funktionsweise eines Regierungssystems ausüben. Sartori wird aber dem eigenen Kontextualisierungsanspruch in demselben Aufsatz oder auch in seinem Buch „Comparative Constitutional Engineering", bedenkt man etwa den kontextlos formulierten Vorschlag eines *alternating* oder *intermittent presidentialism* (1997: 153ff.), nicht gerecht.

2.3 Parteiensystem und demokratische Konsolidierung

Wer die Konsolidierungsproblematik junger Demokratien mit politisch-institutionellen Faktoren in Verbindung bringen will, für den ist es naheliegend, den Blick zuerst auf die zentralen Verfassungsinstitutionen des Regierungssystems zu richten. Eine solche Perspektive, die demokratische Konsolidierung primär als einen auf der *konstitutionellen Ebene* (vgl. 1.3) ablaufenden Prozess versteht, wurde im vorangehenden Kapitel eingenommen. Darüber hinaus ist es möglich und, wie sich zeigen wird, sinnvoll, diesen Prozess gleichfalls auf einer *repräsentativen Ebene* stattfindend anzunehmen (Merkel 1996c: 38ff., 1999b: 145ff.): Demnach bemessen sich Konsolidierungsfortschritte maßgeblich am Verhalten (und dem zugrunde liegenden Einstellungen) der in dieser intermediären Sphäre handelnden politischen Akteure; diese entscheiden nämlich 'nach oben' mit darüber, ob und wie sich die Institutionen und Normen der konstitutionellen Ebene verfestigen, und 'nach unten', inwieweit sich konsolidierungsfreundliches Verhalten „potentiell politische(r) Akteure wie Militär, Großgrundbesitzer, Finanzkapital, Unternehmer, radikale Bewegungen und Gruppen" (Merkel 1999b: 145) sowie demokratieaffine Einstellungen in der breiten Bevölkerung verankern (vgl. Merkel 1996b: 12).

Eine besondere Rolle auf der repräsentativen Ebene der Konsolidierung nehmen die territorialen Funktionsträger der Interessenvermittlung, die Parteien, ein.[177] Diesen misst die Transformations- und besonders die Konsolidierungsforschung eine zentrale Bedeutung für die Funktionsweise junger demokratischer Systeme zu (vgl. u.a. Mainwaring/Scully 1995a: 2ff.; von Beyme 1997: 34ff.; Diamond 1997: xxiiiff., 1999: 96ff.; Mainwaring 1999b: 11ff.).[178] Für die institutionenbezogene, also auf der Aggregatebene argumentierende Analyse interessanter ist indes eine Perspektive, die das „strukturelle

[177] Von diesen können die Vertreter der funktionalen Interessenrepräsentation, d.h. v.a. die Interessenverbände, unterschieden werden (vgl. Merkel 1999b: 159f.).

[178] Die hier genannten Autoren messen selbstverständlich nicht nur *den Parteien* Konsolidierungsrelevanz bei, sondern beziehen sich auch auf das Parteien*system* einer jungen Demokratie. Allerdings variiert der Betonungsschwerpunkt und damit die Perspektive: Werden eher die Parteien als Analyseeinheiten behandelt, bewegt sich der Forscher vorwiegend auf der Mikroebene, folgt mithin dem Paradigma Akteur/Handlung. Steht dagegen deren Gesamtheit, also das Parteiensystem, im Mittelpunkt der Betrachtung, wird die Makroebene und damit das Paradigma Institution/Struktur bevorzugt (vgl. 1.1.2).

Gefüge der *Gesamtheit* der politischen Parteien in einem Staat“ (Nohlen 2004c: 65; Hervorhebung AO) in den Blickpunkt rückt. Der damit angesprochene Begriff ‘Parteien*system*’ hebt insbesondere auf die interaktiv-kompetitive Dimension dieses Gefüges ab: Er bezieht sich auf ein „set of patterned interactions in the competition among parties“ (Mainwaring/Scully 1995a: 4).[179] Damit ist ein Parteiensystem „mehr als die Summe seiner Parteien“ (Winkler 2002: 226).[180]

Ausgehend von dem *common sense* in der Konsolidierungsforschung, dass *party systems matter*, soll im Folgenden untersucht werden, wie sich Struktur und Dynamik des Parteiensystems auf die Konsolidierung einer jungen Demokratie auswirken. Ähnlich dem vorangegangenen Abschnitt sollen parteiensystemische Faktoren als unabhängige, der Prozess der demokratischen Konsolidierung als abhängige Variable betrachtet werden. Diese Untersuchungsperspektive wurde nicht nur aus institutionalistisch-forschungspraktischen Gründen gewählt, sie stellt auch eine Reaktion auf die allgemeine Vernachlässigung von Parteiensystemen in der politikwissenschaftlichen Literatur der 1980er- und frühen 1990er-Jahre dar (vgl. Nolte 2000: 9f.); dieses Forschungsdefizit bezieht sich insbesondere auf deren Rolle als *unabhängiger* Wirkfaktor (vgl. Bendel 1998: 211).

Zu der hier unterstellten Kausalrelation seien gleich zwei *caveats* angemerkt: Erstens: Wer von Parteiensystem und demokratischer Konsolidierung spricht, verfängt sich leicht in den Stricken tautologischer Aussagen. Schließlich sind es oftmals dieselben Faktoren, welche Parteiensystem und Demokratieentwicklung gleichermaßen beeinflussen: So stellt Linz in seiner Breakdown-Studie fest, dass „the same structural factors that account for crisis-ridden democracies also account in large part for extreme, polarized, centrifugal multiparty systems“ (1978: 24). Zweitens: Das Parteiensystem als unabhängige Variable zu denken entspricht mehr forschungspragmatischen Erwägungen

---

[179] Ähnlich definiert Sartori ein Parteiensystem als „a system of interactions resulting from inter-party competition“ (1976: 44); vgl. auch Schmidt (2004: 519).

[180] Auch für Coppedge (1998b: 173) stellt ein Parteiensystem „more than a collection of parties“ dar. Um von einem solchen sprechen zu können, müssten die Parteien aber erstens einen Organisationsgrad aufweisen, der den Verlust der stärksten Führungspersönlichkeit verkrafte, und zweitens über einen festen Wählerstamm verfügen, sodass eine Partei nicht von einer Wahl zur nächsten von der politischen Bühne verschwinden könne. Nach dieser engen Definition von *systemness* (vgl. auch Mair 1997: 175, 213f.) können etwa in Lateinamerika, dies gesteht Coppedge selbst ein, einige Parteiengefüge nicht als Parteiensysteme bezeichnet werden (1998b: 173).

als der in der Realität vorherrschenden komplexen Kausalstruktur. Selbstverständlich sind Parteiensysteme einer Vielzahl von institutionellen wie nicht-institutionellen Einflüssen unterworfen.[181] Diese sollen im empirisch-vergleichenden Teil dieser Untersuchung, soweit dies für das Verständnis der politischen Prozesse erforderlich erscheint, mitberücksichtigt werden.[182]

Im Folgenden soll die Variable Parteiensystem, ohne auf die grundsätzliche Bedeutung, die den Parteien für die Demokratieentwicklung zugeschrieben wird (vgl. besonders Mainwaring/Scully 1995a: 2ff.; Mainwaring 1999b: 11ff.; siehe auch Merkel 1997a: 9; Bendel/Grotz 2001: 70; Winkler 2002: 219f.), einzugehen[183], in ihren verschiedenen Merkmalsdimensionen ausgeleuchtet werden. Es lassen sich quantitative und qualitative Parteiensystem-Dimensionen unterscheiden. Diese können in ihrer Wirkung auf den Prozess der demokratischen Konsolidierung untersucht und in ihrer Gesamtheit als Analyseraster verwendet werden, mit dem sich der politische Prozess untersuchen lässt. Die Konstruktion eines derartigen analytischen Instrumentariums scheint schon deshalb geboten, weil sich die traditionellen Untersuchungswerkzeuge für die Erforschung von Drittwelt-Parteiensystemen, denen in dieser Arbeit ein besonderes Interesse gilt, als mangelhaft erwiesen haben (Bendel 1998: 197; Mainwaring 1999b: 3f.).

---

[181] Den Doppelcharakter (unabhängige *und* abhängige Variable) von Parteiensystemen betont besonders Nohlen (1999c: 4ff.; siehe auch Merkel/Sandschneider 1997: 12). Daraus ergibt sich für Monsalve/Sottoli (1998: 51), dass es sich bei Parteiensystemen nicht um institutionelle Variablen im strengen Sinne handelt.

[182] Als besonders wichtige Bedingungsfaktoren für die Struktur und Dynamik von Parteiensystemen werden in der Literatur v.a. genannt (vgl. Mainwaring/Scully 1995b: 459ff.; Bendel 1996: 360ff.; Merkel 1997b: 338ff.; Thibaut 1998: 134): die spezifische Ausprägung des prätransitionalen Regimetyps; die Art des Transformationskonflikts; historische Ereignisse und Entwicklungen (eine historisch orientierte Analyse lateinamerikanischer Parteiensysteme bietet etwa Coppedge 1998b); die zentralen politischen Institutionen; die gesellschaftlichen Verteilungstraditionen und Verteilungskoalitionen (v.a. Klientelismus); die Cleavage-Struktur; der Institutionalisierungszeitpunkt von Parteien; schwere gesellschaftliche Krisen (etwa Wirtschaftskrisen); regionale oder globale ideologische Strömungen (z.B. Neoliberalismus).

[183] Was die Einschätzung der Relevanz von Parteiensystemen für die Entwicklung der modernen Demokratie, insbesondere die Konsolidierung junger demokratischer Systeme, angeht, überwiegt zwar die Einschätzung, dass diesen nach wie vor ein hohes Maß an Bedeutung zukomme (teilweise wurde sogar – blickt man etwa nach Lateinamerika – ein Bedeutungs*zuwachs* festgestellt; vgl. Nohlen 1997: 126; ähnlich Bendel/Grotz 2001: 80). Philippe Schmitter vertritt allerdings seit einiger Zeit eine prominente Gegenposition. In mehreren Publikationen (z.B. Schmitter 1992, 1995, 1997, 1999) hat er immer wieder einen Bedeutungsverlust der territorialen zugunsten der funktionalen Interessenrepräsentation behauptet.

2.3.1 Fragmentierung

Parteiensysteme können zunächst unter dem Blickwinkel ihrer unmittelbar mathematisch zu erfassenden Eigenschaften untersucht werden.[184] Eine Möglichkeit, die Parteienlandschaft in einem politischen System quantitativ zu beschreiben, ist der Grad ihrer Zersplitterung, der sog. *Fragmentierung*. Diese gibt „die numerischen Stärkeverhältnisse der parlamentarischen Parteien“ (Bendel/Grotz 2001: 71) wieder.[185] Das zentrale konsolidierungstheoretische Argument lautet: Je fragmentierter ein Parteiensystem, desto schwieriger gestaltet sich die Bildung homogener und entscheidungsstarker Regierungen (vgl. Merkel 1997b: 355).[186] Im Falle präsidentieller Systeme, in denen die Regierungsbildung prinzipiell unabhängig von den Stärkeverhältnissen im Parlament erfolgen kann, wirken sich hohe Fragmentierungsgrade v.a. auf die legislative Entscheidungsfindung aus: Eine hohe Zahl von im Kongress vertretenen Parteien wird, so die Annahme, in der Tendenz den Gesetzgebungsprozess aufgrund des sich immer wieder neu stellenden Erfordernisses parlamentarischer Mehrheitsbildung erschweren; die *partisan powers* des Präsidenten, d.h. seine parteilich-parlamentarisch begründete Handlungsmacht, erscheinen unberechenbar (vgl. zu der „difficult combination“ von Präsidentialismus und Vielparteiensystem Mainwaring 1993, auch 1990).[187] Im Extremfall kann die Zersplitterung des in die parlamentarischen Kräfteverhältnisse übersetzten Parteiensystems zu Lähmungserscheinungen des politischen Prozesses führen. Damit wächst der Anreiz für die beteiligten politischen wie auch für nicht direkt im politischen Prozess wirkende relevante Akteure, sich extrakonstitutioneller Mittel zu bedienen; die

---

[184] Die Relevanzannahme numerischer Eigenschaften von Parteiensystemen formuliert Sartori so: „(T)he number of parties indicates, albeit roughly, an important feature of the political system: the extent to which political power is fragmented or non-fragmented, dispersed or concentrated. Likewise, simply by knowing how many parties there are, we are alerted to the number of possible ‘interaction streams’ that are involved“ (1976: 120).

[185] Wie wir weiter unten sehen werden, muss der Fragmentierungsbegriff nicht auf die parlamentarische Ebene beschränkt bleiben; er kann sich gleichfalls auf die Gesamtheit der bei den Parlamentswahlen abgegebenen Stimmen beziehen. Die enger gefasste Definition von Bendel/Grotz hat für die Analyse des wesentlich in seiner exekutiv-legislativen Dimension zum Ausdruck kommenden politischen Prozesses jedoch einen höheren heuristischen Nutzen.

[186] Entsprechend dieser Argumentationslinie kam Linz zu dem Ergebnis: „(E)xtreme multipartism does not determine the breakdown of democracy, but it does increase its probability“ (1978: 27; siehe auch 1994: 34).

[187] Den *partisan powers* des Staatsoberhauptes stehen dessen verfassungsmäßig verbürgte Kompetenzen (*constitutional powers*) gegenüber (Mainwaring/Shugart [Hrsg.] 1997).

Gefahr eines aggressiven, kompromisslosen Stils, von *decretismo* oder gar Versuchen, die demokratische Verfassungsordnung zu beseitigen, nimmt zu (vgl. 2.2.1).[188]

Für die Berechnung der Zersplitterungsgrade von Parteiensystemen wurden mehrere Messverfahren entwickelt: Neben der Ermittlung der Parteien mit „Regierungs-“ bzw. „Koalitions-“ und „Erpressungspotenzial“ (Sartori 1976: 121ff.)[189] sind dies insbesondere der Fraktionierungsindex von Rae (1968) sowie die „effektive Zahl der Parteien“ von Laakso/Taagepera (1979). Diese beiden Fragmentierungsindizes sollen kurz vorgestellt werden (vgl. etwa Monroe 2000):

Der *Rae-Index* wird berechnet, indem die Summe der quadrierten Sitzanteile aller Parteien gebildet und von 1 abgezogen wird. Nimmt der Index den Wert 0 an, liegt ein perfektes Einparteisystem vor. Erreicht er 1, ist die Zersplitterung maximal: Jeder Wähler wählt seine eigene Partei (Rae 1968: 414). Mathematisch-formal lässt sich das Messkonzept wie folgt darstellen:

$$F_S = 1 - \sum_{i=1}^{n} p_i^2$$

F_s bezeichnet das Ausmaß der Fragmentierung auf Parlamentsebene, p_i steht für den jeweiligen Sitzanteil einer Partei im Parlament.[190] Der Rae-Index stellt, darauf weist sein Erfinder selbst hin, gegenüber nominalen Klassifikationen (Einparteisystem, Zwei-

---

[188] Vgl. aber die statistisch-empirische Untersuchung von Power/Gasiorowski (1998: 766), die keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Fragmentierungsgraden und demokratischer Konsolidierung aufzeigen konnte.

[189] Diese Unterscheidungskriterien für Parteiensysteme sind nur sehr begrenzt vom Parlamentarismus auf den Präsidentialismus übertragbar. Der Koalitionsbegriff hat hier eine gänzlich verschiedene Bedeutung (insbesondere ist die enge Verknüpfung von Koalitions- und Regierungsbildung nicht gegeben), auch das Drohpotenzial kann als Analysekategorie nur eingeschränkt (etwa im Falle von Minderheitspräsidenten) verwendet werden (vgl. Bendel 1996: 40ff.). Diese begrifflichen Probleme wie auch die größere Messgenauigkeit der im Folgenden behandelten Indizes legen die Empfehlung nahe, die auf Westeuropa gemünzten Analyseinstrumente Sartoris in außereuropäischen Kontexten zu modifizieren oder sogar ganz aufzugeben (vgl. ibid.: 43).

[190] Freilich kann der Rae-Index auch zur Ermittlung des parteiensystemischen Fragmentierungsgrades herangezogen werden, bevor eine Aggregation durch die wahlsystemisch vermittelte Umwandlung von Stimmen in Mandate stattgefunden hat (vgl. Rae 1968: 417f.). Für den politischen Prozess in seiner exekutiv-legislativen Dimension aufschlussreicher ist aber die Berechnung auf der Parlamentsebene. Zu der Unterscheidung von verschiedenen Ebenen des Parteiensystems (Wählerstimmen- und Parlamentsebene bzw. *legislative* und *electoral multipartism*) vgl. Jones (1995b: 81); vgl. auch Rae (1971: 41), der die Begriffe *parliamentary/legislative* und *elective* Parteiensystem verwendet, sowie

parteiensystem etc.) insofern einen wissenschaftlichen Fortschritt dar, als er die Zersplitterung von Parteiensystemen in einfachen und stetigen Maßzahlen zu fassen vermag (ibid.: 413). Es erscheint aber schwierig, Schwellenwerte zu bestimmen, von denen ab ein erhöhtes Destabilisierungspotenzial für die Demokratie angenommen werden muss. Ein Blick auf die von Mainwaring (1993: 211, 213) zusammengestellten Daten genügt: Während Chile von 1946-1973 einen durchschnittlichen Fragmentierungsindex von 0.8 aufwies und bekanntlich 1973 einen *breakdown of democracy* erfuhr, ereilte Belgien trotz höheren Zersplitterungsgrades (im Jahre 1987: 0.86) kein vergleichbares Schicksal.

Gleichfalls numerisch, aber in seiner Aussagekraft anschaulicher stellt sich die *effektive Zahl der Parteien* von Laakso/Taagepera (1979) dar: Diese wird ermittelt, indem die Summe der quadrierten Anteile aller Parteien an der Gesamtzahl der Parlamentssitze gebildet und die Zahl 1 durch diese Summe dividiert wird (ibid.: 4)[191]:

$$N_S = \frac{1}{\sum_{i=1}^{n} p_i^2}$$

Dieser Index hat den Vorteil, dass er durch die Potenzierung der Mandats- (bzw. Stimmenanteile) das Stärkeverhältnis der Parteien einbezieht. Auch ist seine Interpretierbarkeit unmittelbar gegeben. Ein Wert von 2.0 etwa weist auf ein Parteiensystem hin, in dem zwei Parteien ‘effektiv’ am politischen Prozess beteiligt sind.[192] Grundsätzlich gelten Parteiensysteme mit 1.5 bis 2.5 effektiven Parteien als Zweiparteiensysteme, solche

Nohlen (2004c: 380f.; siehe auch schon 1978: 367f.), der zusätzlich die Ebene der Kandidaturen in seinen Überlegungen zum Zusammenhang von Wahlsystem und Parteiensystem berücksichtigt.

[191] Auch die Berechnung des Laakso-Taagepera-Indexes kann sowohl auf Stimmen- als auch auf Mandatsebene vorgenommen werden. Aus demselben Grund wie oben (Anm. 190) favorisiere ich letztere Betrachtungsweise.

[192] Zumindest der Theorie nach; in der Realität kann der Fall vorliegen, dass eine der beiden Parteien den Entscheidungsprozess mit einer knappen, aber disziplinierten Parlamentsmehrheit derart dominiert, dass die andere Partei ‘effektiv’ von der politischen Gestaltung ausgeschlossen ist.

mit 2.5 bis 5.1 als moderat fragmentiert. Übersteigt ein Parteiensystem diesen Wert, kann es als stark fragmentiert bezeichnet werden (Merkel 1997b: 363, Anm. 25).[193]

Gegenüber dem älteren Rae-Index stellt die effektive Zahl der Parteien, wenngleich sie jenen an Anschaulichkeit übertrifft, noch keinen Quantensprung dar[194]; letztlich folgen beide Maßzahlen demselben numerischen Reduktionismus.[195] Sie reduzieren die Vielfalt der Eigenschaften eines Parteiensystems auf die eine Dimension der Fragmentierung. Dies soll nicht bedeuten, dass die beiden Indizes keinerlei Aussagekraft besäßen. Allerdings vermag die Eleganz der rein quantitativen Analyse von Parteiensystemen die dynamische Realität parteiendominierter politischer Prozesse nur höchst unzureichend zu erfassen. Mogens Pedersen hat diese erkenntnismäßige Enge so kritisiert:

> These measures like e.g. Douglas Rae's 'index of fractionalization' (...) have been mainly locational or static measures, for which reason alone they are not optimal for a study of the dynamic properties of party systems (1983: 32).[196]

Geht es um die Beurteilung der Konsolidierungsaussichten einer jungen Demokratie, stößt der numerische Ansatz schnell an seine Grenzen. Dass extrem zersplitterte Parteiensysteme für sich genommen weniger konsolidierungszuträglich sind als solche mit geringeren Fragmentierungsgraden, steht außer Frage; nur führt eine rein quantitativ orientierte Betrachtung in der konkreten, d.h. den empirischen Einzelfall in den Blick nehmenden Analyse letztlich nicht weiter. Ob eine junge Demokratie in ihrem Bestand

---

[193] Mainwaring/Scully (1995a: 31f.) haben versucht, die sartorischen Klassifikationskriterien in die Zahl 'effektiver Parteien' zu übersetzen. Die Schwelle zum „gemäßigten Pluralismus" liegt dementsprechend bei ≥ 3.0, der Übergang zum „extremen Pluralismus" wird bei 4.0 angesetzt.

[194] Bendel (1996: 42, Anm. 19) weist richtigerweise darauf hin, dass der Informationsgehalt des Indexes von Laakso/Taagepera nicht über denjenigen von Rae hinausreicht. Er stellt lediglich eine mathematische Umformung dar:

$$N_S = \frac{1}{\sum_{i=1}^{n} p_i^2} = \frac{1}{1 - F_S}$$

Der entscheidende Vorteil liegt aber, wie bereits erwähnt, in seiner besseren Interpretierbarkeit.

[195] Um die tatsächliche Bedeutung der parteiensystemischen Fragmentierung ermessen zu können, hat Coppedge (1998a: 561) vorgeschlagen, auf der Grundlage derselben Berechnungsformel die „effektive Zahl ideologischer Blöcke" zu berechnen. Dadurch kann zwischen 'bloßer' Fragmentierung und einer Zersplitterung unterschieden werden, die mit einem hohen Polarisierungsniveau eines Parteiensystems einhergeht (vgl. auch 2.3.2).

[196] Die konzeptionellen Schlüsse, die er daraus zog, sind hinlänglich bekannt (vgl. zum Volatilitätskonzept 2.3.3).

gesichert und weiterentwickelt werden kann, hängt schließlich – betrachtet man nur die Variable Parteiensystem – nicht bloß von der Vielzahl der in diesem operierenden Parteien ab. Von entscheidender Bedeutung sind auch und vor allem das Ausmaß der ideologischen Polarisierung sowie der Grad der institutionellen Verfestigung (zu der Kritik an den quantitativen Untersuchungskriterien vgl. etwa Bendel 1998: 200f.; siehe auch Sani/Sartori 1983: 307).

2.3.2 Polarisierung

Eine Stufe höher auf der heuristischen Leiter setzt der Versuch an, das Ausmaß der *Polarisierung* eines Parteiensystems zu erfassen. Damit verlassen wir den Bereich quantitativer Untersuchungskriterien und betreten das Feld qualitativer Merkmalsdimensionen. Polarisierung bezieht sich allgemein auf „die ideologische Distanz zwischen den relevanten linken und rechten Flügelparteien eines Parteiensystems“ (Merkel 1997b: 356; vgl. auch Sartori 1976: 135); sie nimmt also Bezug auf die zur Einteilung politischer Positionen und Akteure üblicherweise verwendete Rechts-links-Skala (Sani/Sartori 1983: 310ff.). Je größer nun der Abstand der Parteien von einer „gedachten Mitte“ (Nohlen 2004c: 66), desto polarisierter ist das Parteiensystem.[197]

Welcher Zusammenhang besteht zwischen der parteiensystemischen Polarisierung und der Konsolidierung einer jungen Demokratie? Der Blick in die Geschichte lehrt, dass extreme ideologische Abstände zwischen den Flügelparteien eines Parteiensystems oftmals mit demokratiegefährdenden Konfliktniveaus einhergehen.

> Insbesondere in jungen Demokratien mit einer starken Problemakkumulation und gravierenden sozialen Not- und ökonomischen Krisenlagen kann ein (...) zentrifugaler Parteienwettbewerb[198] die Mitte

[197] Die Polarisierung eines Parteiensystems kann sowohl auf der Eliten- als auch auf der Massenebene gemessen werden (Sani/Sartori 1983: 308). Im Rahmen dieser Arbeit, in der demokratische Konsolidierung als stark elitenabhängiges Phänomen betrachtet wird, erscheint die Konzentration auf Erstere angemessener.

[198] Wettbewerb im Parteiensystem findet statt, „when parties *take risks* on the *common ground* in which they can best win or lose voters (...). (T)here can be no competition beyond or without a shared market“ (Sani/Sartori 1983: 334; Hervorhebung im Original). Damit zeichnet sich Kompetitivität in erster Linie durch die Zielgerichtetheit parteipolitischer Akteure auf die Maximierung von gemeinsam umkämpften Wählerstimmen aus; vgl. auch Schmidt (2004: 521).

des Parteiensystems mit ihren demokratietragenden Parteien ausdünnen (Merkel 1997b: 356; vgl. auch Linz 1978: 24ff.; Mainwaring/Scully 1995a: 32f.).

Was den Gesetzgebungsprozess und allgemein die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative anbelangt, haben hohe Polarisierungsgrade v.a. unter dem Aspekt der *Bildung von Gesetzgebungs- und/oder Regierungsbündnissen* obstruktive Wirkungen auf den politischen Prozess; schließlich kann *ceteris paribus* angenommen werden, dass die Bereitschaft zu einer sich in formalen Allianzen (ggf. Koalitionsregierungen) niederschlagenden Zusammenarbeit abnimmt, je weiter die ideologisch-programmatischen Positionen der relevanten politischen Akteure auseinanderliegen, je polarisierter sich also das politische Spektrum in Exekutive und/oder Legislative darstellt (vgl. Sani/Sartori 1983: 325; Thibaut/Skach 1997: 552).[199]

Das Ausmaß an ideologischer Distanz kann sich mithin in die zwischenparteiliche *Wettbewerbs*dynamik übertragen.[200] Je polarisierter das Parteiensystem, so lässt sich plausibel argumentieren, desto konfliktiver der politische Prozess. Diese einleuchtende wie empirisch immer wieder zu bestätigende Annahme ist aber keineswegs in einem deterministischen Sinne zu verstehen: Die Kompetitivität eines Parteiensystems wird

[199] So wie von dem Grad der ideologischen Polarisierung auf die Art des zwischenparteilichen Wettbewerbs Schlüsse gezogen werden können, lässt sich ein Zusammenhang mit dem Ausmaß der Fragmentierung herstellen. Diese Relation wird klassisch von Sartori (1976) beschrieben: Je höher die Anzahl der Parteien, desto höher der Polarisierungsgrad des Parteiensystems und desto zentrifugaler der Wettbewerb. Eine Untersuchung von zwölf lateinamerikanischen Parteiensystemen bestätigt in den Augen der Autoren „the general rule that ideological distance tends to widen as the effective number of parties increases“ (Mainwaring/Scully 1995a: 31).

[200] Die Literatur zum Zusammenhang von parteiensystemischem Wettbewerb und demokratischer Konsolidierung ist überschaubar und konzeptionell wenig ausgereift. Es finden sich immerhin Hinweise auf die Bedeutung der Qualität des Wettbewerbs in einem Parteiensystem für die Demokratieentwicklung: So etwa bei Nohlen (1997: 126), der mit Blick auf Lateinamerika „demokratiekonformere Interaktionsmuster der politischen Parteien (feststellt, AO), was sich in der Bildung von Koalitionsregierungen mit institutionellen Mehrheiten ausdrückt“, oder insbesondere Bendel/Grotz (2001: 75), die betonen, „dass sich eine große programmatische Distanz zwischen zwei Parteien (nicht) notwendigerweise in konfliktiven Interaktionsmustern niederschlagen muss“ (vgl. auch Bendel 1996: 50f., 1998: 200f.). Einen Schritt in die richtige Richtung stellt der Aufsatz von Deborah Norden (1998) dar. Die Autorin hebt die zentrale Rolle der *Art des Parteienwettbewerbs* für die demokratische Stabilität hervor und betont, dass die üblicherweise berücksichtigten Parteiensystem-Dimensionen diesen nur unzureichend erklären könnten (ibid.: 425; vgl. auch Bendel 1998: 208f.). Norden (1998: 430ff.) unterscheidet hinsichtlich der Wettbewerbsmuster zwischen *moderate*, *combative* und *collusive*. Vgl. auch Bendel (1996: 368, 1998: 200f.), die (dichotom) zwischen „akkomodativ“ und „konfliktiv“ unterscheidet, sowie Sartoris (1976: 131ff.) klassische Gegenüberstellung von „polarisiert“ und „moderat“.

nicht allein vom Ausmaß ideologisch-programmatischer Differenz beeinflusst[201], sondern ebenso von anderen Faktoren, seien dies politisch-kulturelle Variablen oder das Wirken einzelner ambitionierter Politiker.[202]

Die Zuordnung zur Rechts-links-Skala kann anhand der Perzeption politischer Eliten, der Selbsteinschätzung von Wählern und Parteisympathisanten/-mitgliedern, den ideologischen Positionen und Wahl-/Parteiprogrammen oder den *policies* der Parteien an der Regierung ermittelt werden (Bendel 1996: 47).[203] Es sind also zahlreiche Instrumente zur Messung ideologischer Distanz gegeben. Ihr kombinierter Einsatz erscheint – unter dem Vorbehalt der Datenverfügbarkeit – vielversprechender als die rein intuitive Einordnung politischer Akteure oder Gruppen auf der Rechts-links-Skala.

Zweifelsohne stellt das Konzept der Polarisierung ein nützliches Instrument dar, mit dem das Ausmaß der ideologisch-programmatischen Differenz zwischen den Einheiten eines Parteiensystems erfasst werden kann. Diese Unterschiedlichkeit manifestiert sich in vielerlei Hinsicht und ist damit weit mehr als punktuelle zwischenparteiliche Ungleichheit in einzelnen Themenfeldern. Sie betrifft die Einstellung zu Fragen sozialer Gleichheit ebenso wie Religiosität oder die Affinität zu diesen ('linken') oder jenen ('rechten') Interessengruppen (vgl. Anm. 203).

---

[201] Die ideologische Distanz bestimmt vielmehr die *Wahrscheinlichkeit*, mit der ein bestimmtes Wettbewerbsverhalten auftritt (vgl. Norden 1998: 437).

[202] Der Wettbewerb, dem ein Gefüge von interagierenden Parteien unterliegt, soll hier nicht als eigenständige analytische Kategorie begründet werden (vgl. auch die begrifflich-analytische Trennung bei Munck/Bosworth 1998: 473). Im Rahmen einer Untersuchung, die den demokratischen Konsolidierungsprozess als abhängige Variable annimmt, stiege andernfalls die Tautologie-Gefahr; schließlich ist die Kompetitivität eines Parteiensystems in erheblichem Ausmaß von denselben Faktoren bestimmt wie die Konsolidierung der Demokratie. Somit scheint der zwischenparteiliche Wettbewerb eher ein Indikator für Erfolg oder Misserfolg der Demokratieentwicklung zu sein als konsolidierender oder dekonsolidierender Faktor.

[203] Sani/Sartori (1983: 310ff.) haben verschiedene Dimensionen ideologischer Distanz ausfindig gemacht (z.B. Einstellungen zu Fragen sozialer Gerechtigkeit, Religiosität, bestimmten Interessenorganisationen wie Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbänden usw.). Die Erkenntnisse sind aber angesichts der Referenzregion Westeuropa nur bedingt auf außereuropäische Kontexte übertragbar. Zur Messung parteiensystemischer Polarisierung können auch – hier wird der Elitenfokus aber eindeutig aufgegeben – die Wählerstimmen auf ihre Verteilung untersucht werden; dabei gilt: Je stärker diese in eine bimodale Richtung geht, desto polarisierter das Parteiensystem (Coppedge 1998a: 557). Für mathematisch formalisierte Darstellungen des Abstandes der Durchschnittspartei von der gedachten Mitte des ideologischen Spektrums (*mean left-right position*) sowie der Streuung der Wählerstimmen in Bezug auf dieses Zentrum vgl. Coppedge (1998a: 556f.).

So beliebt das Denken in ‘politischen Richtungen’ und so breit dessen Anwendungshorizont auch sein mag: Unter dem Blickwinkel der Demokratieentwicklung wirft es drei Probleme auf, die den heuristischen Nutzen des Konzeptes wieder infrage stellen: Erstens besteht ein Messproblem. Wie bei jedem Konstrukt der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung müssen Indikatoren gefunden werden, die das mit dem Begriff Gemeinte auch tatsächlich messen (Validität). Selbstverständlich können Rechts-links-Verortungen von Parteien so formalisiert dargestellt werden, dass die quasimathematische Eleganz das Messergebnis unmittelbar einleuchtend erscheinend lässt (vgl. etwa Altman 2000). Indes: Die empirische Evidenz erfolgt stets hinsichtlich des Indikators, nicht in Bezug auf das Konstrukt; je abstrakter und je vieldeutiger dieses in seinem semantischen Gehalt, desto größer die Lücke zwischen dem, was gemessen werden soll, und dem, was gemessen wird.

Im Zusammenhang mit den Messschwierigkeiten des Konzeptes ideologische Polarisierung steht zweitens das Problem seiner Aussagekraft. In dem Maße, wie sich das Konstrukt der Messbarkeit entzieht, geht jene nämlich zurück. Damit stellt sich aber überhaupt die Frage nach dem Sinn der Bildung von Kausalhypothesen, die einen Zusammenhang zwischen dem Ausmaß von ‘Links-rechts-Gegensätzen’ in einem Parteiensystem und den Entwicklungstendenzen einer jungen Demokratie postulieren. Dies gilt umso mehr für außereuropäische Kontexte, für die der Transfer des Polarisierungskonzepts wenn nicht unstatthaft, so doch zumindest fragwürdig erscheint:

> Wurde dieses stark reduzierte Verständnis politischer Konflikte (deren gedankliche Verortung innerhalb des Links-rechts-Schemas, AO) bereits für westeuropäische Parteiensysteme verschiedentlich in Zweifel gezogen, so sind derartige Bedenken für viele Dritte-Welt-Kontexte erst recht angebracht (Bendel/Grotz 2001: 75).[204]

Die Frage des politischen Wettbewerbs bringt uns drittens auf ein Problem, das mit dem voreiligen Ziehen von Schlüssen zu tun hat: Zum einen sollte von einem erhöhten Fragmentierungsgrad nicht ohne Weiteres auf das Polarisierungsniveau eines Parteiensystems geschlossen werden. Wenngleich eine hohe Anzahl von miteinander im politi-

[204] Kritisch zu der (auch interpersonalen und intertemporalen) Übertragbarkeit des Polarisierungskonzepts auch Coppedge (1998a: 552f.): „Definitions of ‘left’ and ‘right’ do not always travel or age well: they can vary greatly from region to region, country to country, decade to decade, and even person to person if they are made very precise. The more diverse the regions to be analyzed, and the longer the span of time to be covered, the less specific the criteria for the left-right dimension can be (...).“

schen Wettbewerb stehenden Parteien aus Gründen der Profilierung ein Insistieren auf (vermeintlichen) programmatischen Unterschieden nahe legt (vgl. Anm. 199), sind diese Differenzen weder unbedingt mehr als rhetorischer Natur noch zwingend von Dauer, sodass sie – institutionell betrachtet – nicht unbedingt längerfristige Anreizwirkungen auf den politischen Prozess entfalten.[205] Zum anderen muss das Ausmaß der Polarisierung eines Parteiensystems nicht im Zusammenhang mit dessen Kompetitivität stehen. Ein solcher Schluss liegt zwar nahe und ist historisch vielfach belegbar. Gleichwohl kann ein erhöhtes Polarisierungsniveau – bei entsprechend konsensual orientierten Konfliktlösungsmustern – auch in einen friedlichen Konfliktaustrag übersetzt werden. Umgekehrt ist der Fall denkbar, dass trotz geringer ideologischer Gegensätze ein hoch konfliktiver Wettbewerb zwischen den Parteien eines politischen Systems stattfindet (vgl. Bendel 1998: 200; Bendel/Grotz 2001: 75; für lateinamerikanische Parteiensysteme vgl. Mainwaring/Scully 1995a: 28ff.) – etwa aufgrund politisch-kultureller Faktoren oder (damit im Zusammenhang stehend) infolge eines ausgeprägten Personalismus, der persönliche Rivalitäten in parteipolitische Konflikte überträgt. Beim Schließen von einer Parteiensystem-Dimension auf die andere sollte also Vorsicht walten. Trotz aller Plausibilität und empirisch vorfindbarer Beispiele dürfen keine deterministischen Zusammenhänge postuliert werden.

Trotz aller Schwächen bietet das Konzept der Polarisierung eine „wichtige Orientierungshilfe“ (Bendel 1996: 45). Es ermöglicht – selbst in weniger ideologisch verfestigten Drittwelt-Parteiensystemen – die zumindest grobe Einordnung von Parteien in ein ideologisches Rechts-links-Spektrum. Es gilt aber: Ebenso wenig wie allein der Grad der Fragmentierung zur Erklärung von parteiensystemisch bedingten Konsolidierungsfortschritten oder -rückschritten herangezogen werden kann, vermag die Konzentration auf das Ausmaß der ideologischen Distanz eine hinreichende Kausalanalyse dieser Prozesse zu begründen. Neben weiteren Merkmalen des Parteiensystems muss hier insbesondere die Konflikt- bzw. Konsensorientierung der politischen Eliten berücksichtigt werden (vgl. Bendel/Grotz 2001: 79).

---

[205] Auch Sani/Sartori haben in ihrer Untersuchung westeuropäischer Parteiensysteme festgestellt, dass „the first property (fragmentation, AO) is indeed a poor indicator of the second (polarization, AO)“

2.3.3 Institutionalisierung

Nicht zu den 'klassischen' Untersuchungskriterien der Parteiensystem-Forschung gehört die sog. *Institutionalisierung*. Diese bezieht sich allgemein auf das Ausmaß an Strukturiertheit eines Parteiensystems und auf dessen Grad an Verwurzelung in seinem politischen und gesellschaftlichen Umfeld. Die Karriere der Parteiensystem-Dimension Institutionalisierung steht in engem Zusammenhang mit der dritten Demokratisierungswelle, in deren Gefolge sich herausstellte, dass die Parteiensysteme der jungen Demokratien Unterschiede zu denjenigen in den etablierten Demokratien aufwiesen, die mithilfe der üblicherweise verwendeten Analyseinstrumente nicht zu erfassen waren (Bendel/Grotz 2001: 76f.; vgl. auch Merkel 1997b: 358f.).[206] Insbesondere die lateinamerikabezogene Forschung machte sich daher das neue Untersuchungskriterium zu eigen (Mainwaring/Scully [Hrsg.] 1995; Bendel 1996, 1998; Mainwaring 1998b, 1999b).

Was ist damit gemeint, wenn von „institutionalisierten" oder „inchoativen" (Mainwaring/Scully 1995a: 4ff.)[207], von „etablierten" oder „chaotischen" (Coppedge 1998b: 193f.), von „fluiden" oder „strukturell konsolidierten" (Sartori 1976: 245ff.) Parteiensystemen die Rede ist?[208] Worin besteht parteiensystemische Institutionalisierung? Und welche Bedeutung hat sie für den Konsolidierungsprozess einer Demokratie?

Da Institutionalisierung „ein höchst komplexes Phänomen darstellt, das schwerlich mit einem einzigen Indikator erfasst werden kann" (Bendel/Grotz 2001: 77), empfiehlt es sich, entgegen dem bisherigen Prozedere, das Konzept in seine Bestandteile zu zerlegen und die jeweiligen Konsolidierungszusammenhänge gesondert zu betrachten. Mainwaring/Scully (1995a: 4ff.) und Mainwaring (1998b: 69ff., 1999b: 26ff.) unter-

(1983: 324).

[206] Allerdings wurden von Sartori schon früher Überlegungen angestellt, die in die Richtung dessen weisen, was heute als Institutionalisierung bezeichnet wird: Er bildete die Residualkategorie der „fluiden" Parteiensysteme (1976: 245ff.), ohne diese jedoch konzeptionell weiter auszubauen und damit für Forschungszwecke außerhalb des westeuropäischen Kontextes verwendbar zu machen. Diesen Systemen 'im Fluss' werden solche gegenübergestellt, die Sartori als „strukturell konsolidiert" bezeichnet (ibid.: 244, 310ff.) (s.u.).

[207] Während Mainwaring in seinem Aufsatz aus dem Jahre 1998 ebenfalls den Begriff „inchoativ" verwendet, schwenkt er in dem ein Jahr später erschienenen Buch auf den sartorischen Terminus „fluid" (z.B. 1999b: 27) um. In dieser Untersuchung soll an der ersten Version festgehalten werden.

[208] Thibaut/Skach (1997: 551) sprechen auch von „unstrukturierten" bzw. „unkohäsiven" Systemen. Ich werde im weiteren Verlauf der Arbeit begrifflich auf das erste Gegensatzpaar ('institutionalisiert' versus 'inchoativ') rekurrieren.

scheiden zwischen vier Institutionalisierungsdimensionen: Stabilität der zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster; gesellschaftliche Verankerung der Parteien; Legitimität des Wahlwettbewerbs und seiner Ergebnisse; organisatorische Verfestigung der Parteien.

2.3.3.1 Stabilität der zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster

Ein institutionalisiertes Parteiensystem äußert sich in relativ stabilen Wettbewerbsmustern zwischen den im politischen Prozess agierenden Parteien. Geht es bei der Diskussion über deren Kompetitivität oft um die Frage des Wettbewerbs*stils* (v.a. die Konfliktivität; vgl. 2.3.2), so ist hier die *Dauerhaftigkeit* bzw. *Regelmäßigkeit* des Wettbewerbs angesprochen. Ein Indikator dafür ist die sog. Volatilität (*volatility*). Gemeint ist damit der „Wechsel an Wählerstimmen in den Gesamtsummen innerhalb eines Parteiensystems als Ergebnis individuellen Wählerverhaltens“ (Nohlen 2004c: 474).

Das Volatilitätskonzept (vgl. auch Mainwaring/Scully 1995a: 6ff.; Mainwaring 1998b: 70f., 1999b: 27f.; Mair 2000; Nolte 2000: 13ff.) erfasst Konstanz und Wandel des zwischenparteilichen Wettbewerbs allerdings nur auf der Wählerebene (‘Wählerfluktuation’). Ebenso wichtig sind jedoch die Entwicklungen auf der Ebene der Parteien. Das Ausmaß, in dem sich ein Parteiensystem, was die Neugründung und Auflösung von Parteien angeht, ‘im Fluss’ befindet, kann anhand der *Fluidität* abgeschätzt werden (vgl. Artiga 1998). Während sich Volatilität auf die ‘Nachfrage’ der Wähler nach Parteien bezieht (wie verändern sich die Stimmenanteile der Parteien?), ist mit Fluidität das ‘Angebot’, mit dem die Wähler bei einer Wahl konfrontiert werden (wie verändert sich die Gesamtheit der sich zur Wahl stellenden Parteien?), gemeint (Nolte 2000: 16).[209] Beide Konzepte sind zwei Seiten einer Medaille: der Stabilität zwischenparteilichen Wettbewerbs.[210]

---

[209] Nolte bezeichnet Erstere als „Volatilität im engeren Sinn“ (2000: 16).

[210] Trotz analytischer Separierung stehen Volatilität und Fluidität in engem Zusammenhang: So schränkt etwa eine niedrige Volatilität die Erfolgsaussichten für neue Parteien ein; die Fluidität des Parteiensystems wird dementsprechend gering sein. Umgekehrt schlagen sich ständige Neugründungen und Auflösungen von Parteien auf das Wählerverhalten nieder; die Volatilität nimmt tendenziell zu. Hinter hohen Volatilitätswerten kann also – vielleicht sogar zu einem hohen Grade – eine große Fluidität des Parteiensystems stecken (vgl. dazu von Beyme 1997: 46).

Die Stabilität oder Instabilität der Wettbewerbsbeziehungen in einem Parteiensystem ist nicht folgenlos für den Konsolidierungsprozess einer jungen Demokratie. Im Allgemeinen gilt: Mit zunehmender Instabilität der zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster steigt das Moment der Unsicherheit im politischen Prozess (vgl. Mainwaring 1999b: 323). Das Parteiensystem besitzt dann immer weniger den Charakter eines *institutionellen*, d.h. auf relative Dauerhaftigkeit angelegten Gefüges und vermag damit seine Strukturierungsleistungen für den politischen Prozess nur unzureichend zu erbringen. Insbesondere drei weitere konsolidierungsproblematische Konsequenzen[211] aus hoch volatilen und fluiden Parteiensystemen sind zu nennen (vgl. Mainwaring 1998b: 71f., 1999b: 324f.):

Erstens die erschwerte Zuordnung von politischen Inhalten zu Parteinamen. Dadurch wird die Auswahlentscheidung für den Wähler *ceteris paribus* erheblich schwieriger und kostspieliger. Die Gefahr der Wahl des 'falschen' (wie auch immer definiert) politischen Personals steigt. Zweitens die Tendenz zu diskontinuierlichen politischen Abläufen. Instabile zwischenparteiliche Wettbewerbsmuster erhöhen die Wahrscheinlichkeit einer Veränderung der Sitzverteilung in der Legislative wie auch der parteipolitischen Neuausrichtung der Exekutive. Dadurch erhöht sich tendenziell die Anzahl der potenziell und faktisch relevanten Akteure im politischen System sowie deren Möglichkeiten der Einflussnahme auf die *politics*. Damit steigt aber auch die Wahrscheinlichkeit, dass Akteure die politische Bühne betreten, deren Handeln sich gegen die demokratischen Institutionen selbst richtet. Drittens und zusammenhängend mit der Diskontinuität des politischen Prozesses die erhöhte Umschlagfrequenz politischer Ämter, welche sich tendenziell in einer mangelnden Erfahrung des Führungspersonals niederschlägt. Auch wenn der Einfluss dieses Umstandes auf die Stabilität des politischen Systems kaum erforscht ist, kann eine solche Wirkung angenommen werden.

Die beiden Komplemente des zwischenparteilichen Wettbewerbs, Volatilität und Fluidität, lassen sich auch numerisch erfassen. Die *Volatilität* wird üblicherweise mit dem sog. *Pedersen-Index* gemessen. Dieser reicht von 0 bis 100 und gibt die Summe aller Zugewinne von Parteien gegenüber der vorhergehenden Wahl (bzw. die Summe

[211] Die *Ursachen* von höheren oder niedrigeren Volatilitätswerten versucht Pedersen (1983) zu bestimmen. Eine stark historisch orientierte Analyse, die den unterschiedlichen Volatilitätsniveaus in Lateinamerika auf den Grund geht, bietet Coppedge (1998b).

aller Verluste) auf der Aggregatebene an (Pedersen 1983: 33f.; vgl. aber bereits Przeworski 1975).[212] Der Volatilitätsindex wird berechnet als:

$$V_t = \frac{1}{2}\sum_{i=1}^{n}\left|p_{i,t+1} - p_{i,t}\right|$$ [213]

Die *Fluidität* eines Parteiensystems kann in Anlehnung an Artiga (1998) anhand von drei Indikatoren bestimmt werden: Die *Mortalität* der Parteien wird berechnet, indem die Zahl der Parteien zum Zeitpunkt t, die keine Parlamentssitze mehr erreicht haben, zu der Gesamtzahl der in t-1 im Parlament vertretenen Parteien in Beziehung gesetzt wird. Die *Natalität* der Parteien wird in spiegelbildlicher Weise ermittelt: Hier wird die Zahl der Parteien, die zum Zeitpunkt t im Vergleich zum Zeitpunkt t-1 neu im Parlament vertreten sind, auf die Gesamtzahl der (in t) im Parlament vertretenen Parteien bezogen. Schließlich gelangt man zum *Fluiditätsindex* des Parteiensystems, indem der Anteil der Sitze, die von neu im Parlament vertretenen Parteien eingenommen werden, ins Verhältnis zu der Gesamtzahl der Sitze gesetzt wird.

Wie bei allen sozialen Indikatoren ist aber auch hier Vorsicht geboten: Was das Volatilitätskonzept angeht, so ist neben anderen Schwächen, etwa der nur begrenzten Anwendbarkeit auf den oftmals polarisierend auf das Parteiensystem wirkenden Präsidentialismus (Nolte 2000: 14, Anm. 8; vgl. auch Nohlen 2004c: 474f.), insbesondere seine Unfähigkeit zu nennen, Strukturveränderungen im Parteiensystem, d.h. die Art der 'Flüchtigkeit' (Zersplitterung oder Konzentration des Parteiensystems), zu erfassen. Hierzu bedarf es zusätzlich des Einsatzes von Instrumenten, welche die diachrone Veränderung der Fragmentierungsgrade eines Parteiensystems zu messen in der Lage sind. Außerdem kann der Wählerstimmenfokus des Volatilitätskonzeptes durch die Berücksichtigung der 'Geburten- und Sterbefälle' im Parlament, wie dies im Konzept der Flui-

[212] Bei der Berechnung können sowohl die Stimmenanteile (Wählerebene) als auch die Mandatsanteile (Parlamentsebene) zugrunde gelegt werden.

[213] Anstatt Bezug auf die Wählerwanderungen zwischen den einzelnen Parteien zu nehmen, kann das Konzept auch Partei*blöcke* als Analyseeinheiten verwenden (vgl. Coppedge 1998a: 560). Dazu bedarf es allerdings der Festlegung bestimmter Einteilungskriterien, die sich i.d.R. am Links-rechts-Schema orientieren – was besonders in Parteiensystemen mit geringeren ideologischen Prägungen schwerfallen dürfte (vgl. 2.3.2).

dität verwirklicht ist, ergänzt werden. Dies erscheint besonders für die Analyse der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative sinnvoll.

Für beide Messkonzepte ist abschließend kritisch anzumerken, dass erstens die Bestimmung von Schwellenwerten nicht leichtfallen dürfte. Den von Pedersen (1983) für westeuropäische Parteiensysteme ermittelten Durchschnittswert von 8.1 als Maßstab zu verwenden hieße, nahezu alle Drittwelt-Demokratien von vornherein aus dem Kreis institutionalisierter Parteiensysteme auszuschließen. Selbst Länder wie Uruguay (11.9) oder Kolumbien (10.2) mit ihren historischen Parteiensystemen müssten dann als inchoativ bezeichnet werden.[214] Sinnvoller erscheint eine Orientierung an dem Gesamt der Parteiensysteme einer *area*, obschon der Vergleich mit den Volatilitätswerten in westlichen Ländern durchaus idealtypisch mitgedacht werden kann. Für Lateinamerika etwa ergäbe sich mit Blick auf die Parlamentswahlen für den Zeitraum 1980-1997 ein durchschnittlicher Wert von 24.2 (vgl. Roberts/Wibbels 1999: 577; ausführlich zu Lateinamerika siehe Kapitel 3). Noch schwieriger erscheint eine Schwellenfestlegung für die Fluiditätswerte. Angesichts fehlender internationaler Daten sind hier wohl Plausibilitätsüberlegungen anhand des konkreten Einzelfalls angezeigt. Zweitens haben, selbst wenn das Problem der Schwellenbestimmung einigermaßen befriedigend gelöst sein sollte, hohe Volatilitäts- bzw. Fluiditätswerte in Krisensituationen nicht die gleiche Aussagekraft wie in Normalzeiten (Nolte 2000: 15). Zu einer situationsangemessenen Interpretation bedarf es also immer auch der Berücksichtigung parteiensystemexterner Faktoren. Die vorliegende Untersuchung wird in ihrem empirisch-vergleichenden Teil II einzig das gängige Volatilitätskonzept verwenden; dieses hat sich als internationaler Standardgradmesser für die Institutionalisierungsdimension zwischenparteilicher Wettbewerb eingebürgert.

Trotz verschiedener Mängel stellt sich die Wettbewerbsdimension der Institutionalisierung von Parteiensystemen als vergleichsweise gut operationalisierbar dar. Volatilitäts- und Fluiditätsindex sind insbesondere dazu geeignet, Institutionalisierungsveränderungen im Zeitablauf zu erfassen; sie verfolgen keine Stichtagsbetrachtung wie etwa die Fragmentierungsindizes. Schwieriger als mit der Subdimension der zwischenparteili-

[214] Die Zahlen beziehen sich auf den Zeitraum von 1980 bis 1997.

chen Wettbewerbsmuster gestaltet sich der Umgang mit den drei anderen Institutionalisierungsmerkmalen.

2.3.3.2 Gesellschaftliche Verankerung der Parteien

Der Grad der Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft gibt einen weiteren Anhaltspunkt darüber, wie institutionalisiert ein Parteiensystem ist. Mainwaring/Scully (1995a: 9ff.; siehe auch Mainwaring 1998b: 72ff., 1999b: 28ff.) schlagen die Verwendung von vier Indikatoren vor: 1. Konsistenz im Wählerverhalten bei Präsidentschafts- und Parlamentswahlen. Diese soll Auskunft über die Intensität der Parteibindungen geben. Der Bindungsgrad kann umso höher angenommen werden, je stärker sich die Übereinstimmung bei der Stimmabgabe darstellt. 2. Ausmaß der Parteiidentifikation, d.h. der „affektive(n) Bindung eines Wählers an eine bestimmte politische Partei“ (Schmidt 2004: 521) (ermittelbar über entsprechende Umfragen). Je ausgeprägter die Loyalitäten der Wähler zu ‘ihren’ jeweiligen Parteien, desto verwurzelter sind diese in der Gesellschaft.[215] 3. Verbindungen von Parteien zu Interessenorganisationen. Institutionalisierte weisen im Vergleich zu inchoativen Parteiensystemen starke Verflechtungen zu den Agenten der funktionalen Interessenrepräsentation auf. 4. ‘Überlebensdauer’ der Parteien. Die Ermittlung des ‘Lebensalters’ von Parteien eines Parteiensystems stellt eine Möglichkeit dar, diese Institutionalisierungsdimension zu erfassen, eine andere die Bestimmung des Alters derjenigen Parteien, die mindestens 10 % der Parlamentssitze errungen haben (vgl. dazu auch Nolte 2000: 18ff.).

Ein Parteiensystem, das keine tiefen Wurzeln in den gesellschaftlichen Boden geschlagen hat, kann deshalb konsolidierungsschädlich wirken, weil schwache Parteiloyalitäten Personalismus, also „die Vorherrschaft des Individuums und seiner Standpunkte vor allem anderen“ (Borja 2002: 1074; Übersetzung AO), begünstigen: In dem Maße, wie Parteien als ideologische Orientierungsmarken und in loyaler Weise zu unterstützende Interessenvertreter ausfallen, steigen die Aufstiegschancen für parteilich unge-

[215] Eine starke Parteiidentifikation kann entgegen ihrer allgemeinen Konsolidierungsfreundlichkeit (s.u.) unter den Bedingungen hoch polarisierter zwischenparteilicher Konfliktverhältnisse einer positiven Demokratieentwicklung aber auch abträglich sein, da sie bereits bestehende ideologische Fronten im politischen Wettbewerb verhärtet (vgl. Norden 1998: 438).

bundene politische Außenseiter (*outsiders*). Solche oftmals charismatischen Führungspersönlichkeiten leben stark von Gefolgschaftsverhältnissen und stellen sich entweder als 'Antipolitiker' dar, welche die Verderbtheit des etablierten Parteiensystems (*partidocracia*[216]) anprangern, und/oder als 'Neopopulisten', die – unter geschickter Ausnutzung medialer Selbstinszenierungsmöglichkeiten – den direkten, parteipolitisch unvermittelten Kontakt zur Bevölkerung suchen (Werz 2001: 238f.; vgl. auch Valenzuela 1998: 122; Levitsky/Cameron 2003: 4f.). Auf der Ebene des Regierungssystems geht damit tendenziell ein zum Populistischen oder gar Demagogischen neigender Regierungsstil einher – mit all seinen kompromiss- und damit letztlich konsolidierungsfeindlichen Folgen (Mainwaring 1998b: 74ff., 1999b: 325ff.; vgl. auch Kapitel 2.2).[217]

2.3.3.3 Legitimität des Wahlwettbewerbs und seiner Ergebnisse

Die dritte Institutionalisierungsdimension bezieht sich auf die Legitimität, die Parteien und Wahlen in ihrer Funktion als Selektionsmechanismen des politischen Führungspersonals seitens der Bürger und zentraler gesellschaftlicher wie politischer Akteure entgegengebracht wird (Mainwaring/Scully 1995a: 14; Mainwaring 1998b: 76ff., 1999b: 35f.). Umfragedaten können einen ersten Anhaltspunkt darüber geben, inwieweit ein solches legitimatorisches Fundament gegeben ist.[218]

Konsolidierungsrelevanz erlangt das Legitimitätsniveau, wenn es unter einen Wert sinkt, der Wahlentscheidungen zugunsten von Anti-Parteien-Politikern und damit ggf. die weitere Aushöhlung der demokratischen Institutionen begünstigt (s.o.; vgl. auch Mainwaring 1999b: 325ff.). Auch hier stellt sich jedoch wieder das Problem der Schwellenbestimmung, zumal Umfragedaten die den Parteien und Wahlprozeduren

---

[216] Bendel/Grotz (2001: 79) definieren *partidocracia* als „parteipolitische Durchsetzung der wichtigsten staatlichen Institutionen bis hin zur Justiz bzw. die Besetzung gesellschaftlich bedeutender Ämter mit Parteigängern"; vgl. auch Schmidt (2004: 517).

[217] Selbstverständlich ist der Personalismus nicht nur *Folge* einer schwachen Verankerung der Parteien in der Gesellschaft. Gleichzeitig ist er auch deren *Ursache*, insofern als personalistische politische Akteure i.d.R. keinen großen Wert auf die Etablierung starker Parteistrukturen mit gesellschaftlichem Verwurzelungspotenzial legen.

[218] So können das Vertrauen in die politischen Parteien, die Einschätzung der Sauberkeit des Wahlprozesses oder die Bedeutung ermittelt werden, welche die Bevölkerung den Parteien hinsichtlich des Fortschrittes ihres Landes beimisst (vgl. Payne u.a. 2002: 137).

vonseiten der Bürger und maßgeblicher politischer Akteure entgegengebrachte Unterstützung nur unzureichend erfassen können.

2.3.3.4 Organisatorische Verfestigung der Parteien

Schließlich manifestiert sich ein hoher parteiensystemischer Institutionalisierungsgrad in einem relativ großen Ausmaß organisatorischer Verfestigung der Parteien. Eine solide finanzielle Basis, große Mitgliedschaften und personell gut ausgestattete wie professionell arbeitende Parteiapparate gehören ebenso dazu wie die Rückbindung von Entscheidungen politischer Akteure (etwa in Legislative und Exekutive) an ihre jeweilige Partei und das relativ starke Gewicht *der Partei* gegenüber *dem einzelnen Parteiführer*. Demgegenüber zeichnen sich inchoative Parteiensysteme durch eine relativ große Unsicherheit hinsichtlich der finanziellen Verhältnisse, geringere Mitgliederzahlen, kleinere und wenig professionelle Parteiapparate sowie eine stärkere Unabhängigkeit der politischen Akteure von und eine herausragende Stellung innerhalb der Parteien aus (Mainwaring/Scully 1995a: 14, 16; Mainwaring 1998b: 78f., 1999b: 36ff.).

Auch Institutionalisierungsdefizite in der Stabilität der Parteistrukturen wirken, wie schon die zweite und dritte Dimension, in Richtung Personalisierung politischer Entscheidungsstrukturen und -prozesse. Personalität steht zwar nicht im Widerspruch zu institutionell geregelten politischen Abläufen, sie begünstigt aber einen politischen Stil, der, wie bereits mehrfach angesprochen, in seinem ambivalenten Verhältnis zu den demokratischen Institutionen (besonders den Parteien) wenig förderlich ist für junge Demokratien, die sich ja gerade durch noch relativ instabile Institutionengefüge auszeichnen. In den parlamentarischen Abläufen äußert sich ein mangelhafter organisatorischer Verfestigungsgrad des Parteiensystems oft in einem Mangel an *Disziplin*. Parteidisziplin, also „die freiwillig erbrachte oder aufgrund der Androhung von Sanktionen oder durch Zwang herbeigeführte Einhaltung von Beschlüssen oberster Leitungsgremien durch die Mitglieder oder Abgeordneten einer Partei“ (Schmidt 2004: 517), ist aber unbedingte Voraussetzung für ein geschlossenes Abstimmungsverhalten der Parlaments-

fraktionen[219] und damit die Regierungsfähigkeit der Exekutive (vgl. auch Levitsky/Cameron 2003: 4f.).

Institutionalisierung stellt gegenüber Fragmentierung und Polarisierung diejenige Merkmalsdimension dar, die der Besonderheit der Parteiensysteme junger Dritte-Welt-Demokratien am ehesten gerecht wird (vgl. Mainwaring 1998b: 79f.). Durch die Analyse von Strukturiertheit und Verwurzelung eines Parteiensystems in seinem gesellschaftlich-politischen Umfeld kann eine Vielzahl von Untersuchungsrelationen gebildet werden, die den Zusammenhang zwischen einzelnen Dimensionen der Institutionalisierung und dem demokratischen Konsolidierungsprozess thematisieren. Als besonders fruchtbar hat sich die Analyse der Dimension 'zwischenparteiliche Wettbewerbsmuster' erwiesen. Während die Messung der Wählerfluktuation in der Volatilität zum Ausdruck kommt, kann das 'Kommen und Gehen' von Parteien in der Legislative mittels der – weit weniger geläufigen – Fluidität erfasst werden.

Trotz – oder vielmehr wegen – der zahlreichen Messansätze, welche 'Institutionalisierung' empirisch fassbar machen wollen, ist eine klare Zuordnung von Parteiensystemen in die eine ('institutionalisiert') oder andere Kategorie ('inchoativ') nicht immer möglich. Statt einer dichotomen Merkmalsausprägung sollte man sich stattdessen eher ein 'Institutionalisierungskontinuum' vorstellen, auf dem die Übergänge fließend sind (Mainwaring/Scully 1995a: 5f.).

Der Institutionalisierungsgrad eines Parteiensystems, dies folgt aus den obigen Ausführungen, spielt eine zentrale Rolle im Konsolidierungsprozess junger Demokratien, oder in den Worten von Mainwaring und Scully (1995b: 474): „Without a reasonably institutionalized party system, the future of democracy is bleak, even if feckless democracies manage to stay in place." Inchoativen Parteiensystemen mangelt es an der institutionentypischen Strukturierungskraft in Bezug auf den politischen Prozess. Damit öffnen sich Gelegenheitsfenster für Akteure, die – dank schwacher Institutionen – in die Lage versetzt werden, diese weiter zu schwächen.

[219] Als 'Fraktion' bezeichnet man „die Vereinigung von Abgeordneten eines Parlaments, die i.d.R. der gleichen Partei angehören. Insoweit sind Fraktionen der verlängerte Arm politischer Parteien im Parlament" (Schmidt 2004: 235).

Institutionalisierung für sich, womöglich reduziert auf die mathematische Eleganz eines Volatilitätswertes, hat aber nur eingeschränkte Aussagekraft hinsichtlich der Struktur und Funktionsweise eines Parteiensystems und dessen Konsolidierungswirkungen auf die Demokratie. Die am empirischen Fall arbeitende Analyse sollte unbedingt die „*konkrete Ausprägung der Institutionalisierung des Parteiensystems* im jeweiligen politischen System“ (Bendel/Grotz 2001: 79; Hervorhebung im Original) berücksichtigen.

2.3.4 Fazit

Dieses Kapitel hat in einer differenzierenden Betrachtungsweise versucht, aus den Ausprägungen der unterschiedlichen parteiensystemischen Merkmalsdimensionen Schlüsse auf den Prozess der demokratischen Konsolidierung zu ziehen. Dabei hat sich gezeigt, dass mit aufsteigender Reihenfolge zwar das explikative Potenzial zunimmt, die empirische Fassbarkeit jedoch immer problematischer wird. Dies zeigt sich besonders mit Blick auf das Merkmal ‘Institutionalisierung’: Dieses Konzept erweist sich als besonders geeignet, die Besonderheit von Parteiensystemen in jungen gegenüber solchen in etablierten Demokratien zu erfassen; gleichzeitig sind die zur Verfügung stehenden Messinstrumente aber weder leicht einsetzbar (etwa aufgrund fehlender Daten), noch ist ihre Aussagekraft eindeutig (Problem der Bestimmung von Schwellenwerten). Um der Multidimensionalität von Parteiensystemen gerecht zu werden, erscheint es angemessen, einen integrierten Ansatz zu wählen. Nur ein solcher wird den mannigfachen quantitativen und qualitativen Aspekten des Untersuchungsgegenstandes gerecht.

Trotz aller Defizite, mit denen die hier diskutierten analytischen Werkzeuge behaftet sind, darf – dies kann aus den vorgängigen Ausführungen gefolgert werden – die Bedeutung parteiensystemischer Faktoren für den Prozess der demokratischen Konsolidierung nicht unterschätzt werden: Relativ niedrige Fragmentierungs- und Polarisierungsgrade sowie eine hinreichende Institutionalisierung des Parteiensystems wirken sich – wie auch immer im Einzelnen gemessen – positiv auf die Demokratieentwicklung aus. Die „Konsolidierung (eines Parteiensystems, AO) in der Konsolidierung“ (von Beyme 1997: 34) muss dabei in einem wechselseitigen Sinne verstanden werden: So wie von

der Struktur und Dynamik des Parteiensystems Stabilisierungswirkungen auf die junge Demokratie ausgehen, wirkt diese ihrerseits konsolidierend auf das Gefüge der Parteien ein (vgl. Mainwaring/Scully 1995a: 27f.; Merkel 1997b: 359). Im Idealfall kommt es zu einem „sich selbst tragende(n) Konsolidierungskreislauf“ (ibid.). Der *worst case* liegt dagegen vor, wenn in einer wechselseitigen Dekonsolidierungsdynamik das schwache Institutionengefüge Parteiensystem die Schwäche der schon schwachen jungen Demokratie neu gebiert, diese wiederum eine Konsolidierung des Parteiensystems behindert usw. usf., sodass sich eine regulierende Wirkung der Institutionen erst gar nicht einstellen kann.

Abschließend sei als *caveat* angemerkt, dass auch noch so ausgefeilte Parteiensystem-Analysen keine hinreichenden Erklärungsansätze für Konsolidierungs- oder Dekonsolidierungsprozesse junger Demokratien liefern können. Die hier gewählten Untersuchungsdimensionen „gewinnen (...) dann an Aussagekraft, wenn sie in ihrem diachronischen und synchronischen Kontext und in ihrer Wechselwirkung interpretiert sowie um zusätzliche Kriterien erweitert werden“ (Bodemer/Carreras 1997: 202f.).

2.4 Wahlsystem und demokratische Konsolidierung

Als drittes und letztes konsolidierungsrelevantes Institutionenset soll das Wahlsystem ins theoretische Visier genommen werden. Bereits die rein regierungssystemzentrierte Betrachtung hat wertvolle Erkenntnisse darüber vermittelt, welche Anreizwirkungen von (verfassungsmäßig fixierten) Institutionen auf die relevanten Akteure eines politischen Systems und damit auf den politischen Prozess ausgehen. 'Rigidität', '*fixed terms*' und andere institutionelle Aspekte des Regierungssystems stellen wichtige Parameter des demokratischen Prozesses eines Landes dar. Erst eine Weitung der Perspektive auf das Parteiensystem hin konnte jedoch erklären helfen, warum die in der theoretischen Kritik als problematisch dargestellten Eigenheiten des Präsidentialismus zu faktischen Problemen für den Konsolidierungsprozess einer jungen Demokratie werden können; sie sind nämlich nicht per se 'obstruktiv', 'koalitionsfeindlich', 'Nullsummenspiele' – kurz: Sie konstituieren nicht als solche die *perils of presidentialism*, für die sie weithin gehalten wurden. Erst das *Zusammenspiel* von Regierungs- und Parteiensystem vermag die Dynamik des politischen Prozesses leidlich zu beleuchten.

Aber nur leidlich. Dieses Kapitel wird zu zeigen versuchen, dass dem institutionellen Doppel, das bereits einen perspektivischen Fortschritt gegenüber institutionalistischen Regierungs- oder Parteiensystem-Reduktionismen darstellt, das Wahlsystem als dritte unabhängige Variable zur Seite gestellt werden sollte; Institutionenforschung auf Regierungs- und Parteiensystem-Forschung zu verengen hieße, sich eines entscheidenden Erklärungsbausteins zu begeben: desjenigen institutionellen Regelsets, das für die Transformation von Wählerstimmen in Mandate zuständig ist.

Auch das Wahlsystem ist – wir erinnern uns an das merkelsche Mehrebenenmodell (vgl. Kapitel 1.3) – auf der *konstitutionellen Ebene* der demokratischen Konsolidierung zu verorten. Zwar nicht notwendig verfassungsrechtlich verankert, erscheint es doch sinnvoll, angesichts der häufig anzutreffenden konstitutionellen Fixierung immerhin des Repräsentationsprinzips (Mehrheitswahl oder Verhältniswahl) und/oder einzelner wahl-

systemischer Aspekte[220] sowie der relativen Schwerveränderbarkeit dieses politisch-institutionellen Faktors in dieser Hinsicht analytische Gleichrangigkeit mit dem Regierungssystem zu postulieren – dies umso mehr, als Wahlsysteme „infolge ihrer faktischen Bedeutung für die Zuteilung von Repräsentationschancen von vergleichbarer Wichtigkeit für die Konsolidierung der Demokratie (sind) wie die Verfassungsorgane" (Merkel 1999b: 145, Anm. 22).[221]

Wir erinnern uns an die in dieser Arbeit gewählte Untersuchungsperspektive: Um den Konsolidierungsverlauf einer jungen Demokratie institutionalistisch (mit)erklären zu können, wurde bisher angenommen, dass hierfür eine politisch-prozessuale Betrachtung auf der Regierungssystem-Ebene angemessen ist und die Beschäftigung mit Aspekten des Parteiensystems nützliche explikative Hilfsfunktionen erfüllen kann. Das Wahlsystem, von dem – im Sinne der 'Trilogie-Annahme' Nohlens (Nohlen 1996c, 1999c: 3ff.; vgl. Kapitel 2.1) – ebenfalls die Institutions-matter-Annahme verfochten wird, liefert nun einen entscheidenden weiteren Erklärungsbaustein, der das analytische Bild institutioneller Konsolidierungsrelevanz abrundet. Das Wahlsystem – dies werden die folgenden Ausführungen zu zeigen suchen – wirkt weniger direkt als indirekt auf den Konsolidierungsprozess einer Demokratie ein; es scheint eine Art *Hintergrundvariable* zu sein, ein gleichsam im Stillen wirkendes institutionelles Faktum, das Krisenerscheinungen einer jungen Demokratie nicht unmittelbar erklären kann, sondern mittelbar – via Regierungs- und Parteiensystem – auf die Demokratieentwicklung einwirkt.[222] 'Hintergrund' meint jedoch nicht 'Zweitrangigkeit'; es wird vielmehr darauf hingewiesen, dass die kausalen Linien von den institutionellen Anreizen zu den konsolidierungs-

---

[220] Manchmal geben Verfassungen die konkrete Ausgestaltung eines Wahlsystems an, allgemein gilt aber: „There is no pattern among contemporary democracies regarding which rules should be given constitutional protection" (Massicotte/Blais 2000a: 48).

[221] Damit nimmt der Begriff 'konstitutionell' freilich einen über den Verfassungstext hinausgehenden und damit extensiven semantischen Gehalt an, womit die Gefahr analytischer Konfusion steigt. Abgesehen vom Bezug auf das Mehrebenenmodell demokratischer Konsolidierung wird in dieser Untersuchung daher dem engeren Begriffsverständnis Vorzug gegeben.

[222] Blais und Dion gelangen in ihrer statistisch-empirischen Untersuchung zum Zusammenhang von Wahlsystem und demokratischer Konsolidierung zu der Schlussfolgerung, „that electoral laws matter, that they have substantial effects on the party system and the composition of government and, *indirectly*, on the process of democratic consolidation" (1990: 263; Hervorhebung AO). Damit gilt es im Folgenden, die institutionellen Wirkungen von Wahlsystemen auf Parteien- und Regierungssystem ausfindig zu machen, welche ihrerseits (besonders das in dieser Arbeit analytisch favorisierte Regierungssystem) in enger Beziehung zum demokratischen Prozess stehen.

relevanten Wirkungen länger und damit weniger eindeutig erkennbar sind als im Falle der zuvor (unter dem Ceteris-paribus-Vorbehalt) behandelten unabhängigen Variablen. Dies spiegelt sich auch in der Literatur wider, welche, besonders in jüngerer Zeit, Aussagen mit kausalem Unmittelbarkeitscharakter vermeidet. Wichtig ist das Wahlsystem für den demokratischen Prozess aber allemal.[223]

Wahlsysteme – also „institutionelle Mechanismen, die den Modus beinhalten, nach welchem die Wähler ihre Partei- und/oder Kandidatenpräferenz in Stimmen ausdrücken und diese in Mandate übertragen werden“ (Nohlen 2004c: 53; siehe auch Nohlen/Kasapovic 1996: 16)[224] – sind für das Funktionieren einer Demokratie von geradezu konstitutiver Bedeutung (vgl. etwa Blais/Dion 1990: 250; Sartori 1997: 27ff.; Farrell 2001: 2; Nohlen 2004c: 25ff.).[225] Ohne kompetitive Wahlen kann von demokratischer Herrschaftsweise, selbst unter Verwendung eines minimalistisch-elektoralen Demokra-

---

[223] Es besteht ein – älterer – Strang innerhalb der (theoretischen; vgl. 2.4.1.1) Wahlsystem-Forschung, der sehr wohl Aussagen formuliert, die das Wahlsystem relativ unmittelbar mit der demokratischen Stabilität eines Landes verknüpfen (vgl. besonders Duverger 1959; Hermens 1951).

[224] Nohlen macht in seinem Standardwerk „Wahlrecht und Parteiensystem“ (wie auch in zahlreichen anderen Publikationen) darauf aufmerksam, dass *ein weiteres und ein engeres Begriffsverständnis* von Wahlsystemen nebeneinander bestehen: Während in der umfassenderen Verwendung mitunter sämtliche Aspekte des Wahlprozesses (einschließlich Wahlrecht und Wahlorganisation) subsumiert werden, bezeichnet das engere Konzept allein den Transformationsmechanismus, nach welchem „Stimmenergebnisse (*data of votes*) in spezifischer Weise (im Falle von Parlamentswahlen) in Mandatsergebnisse (*parliamentary seats*) übertragen werden“ (Nohlen 2004c: 53; Hervorhebung im Original). Dieses Begriffsverständnis, das in der Literatur vorherrscht (siehe z.B. Bogdanor 1983a: 1; Blais/Dion 1990: 252; Norris 1997: 299; Farrell 2001: 4; vgl. auch die weniger spezifische Definition bei Lijphart 1994a: 13), liegt auch der vorliegenden Arbeit zugrunde. ‘Wahlsystem’ ist zu unterscheiden vom Terminus ‘Wahlrecht’, der in seiner umfassenden Bedeutung „alle rechtlichen und gewohnheitsrechtlichen Bestimmungen, die die Wahl von Repräsentationen oder von Personen in ein Amt betreffen (, sowie) alle positivrechtlichen Regelungen und Konventionen von der Kandidatur bis hin zur Wahlprüfung“ umfasst (Nohlen 1969: 20) und damit viel extensiver als der Wahlsystem-Begriff ist und der sich in einem engeren Sinne auf „die rechtlichen Voraussetzungen des Wählens und Gewähltwerdens“ (Nohlen 2004c: 53; siehe auch Nohlen 1969: 20ff., 1978: 34ff.) beschränkt. Gleichfalls vom Begriff des Wahlsystems abzugrenzen ist das englische *electoral laws*, das üblicherweise in etwa dem weiteren Begriff des Wahlrechts entspricht: „Electoral laws are the family of rules governing the process of elections: from the calling of the election, through the stages of candidate nomination, party campaigning and voting, and right up to the stage of counting votes and determining the actual election result” (Farrell 2001: 3). Dies schließt aber eine engere Verwendung des Begriffs nicht aus, die dem hier verwendeten ‘Wahlsystem’ nahekommt (siehe etwa klassisch Rae 1971: 14). Der Terminus *electoral rules* schließlich hebt besonders auf den *Regel*charakter der interessierenden Institution für den Wahlprozess ab: Er bezieht sich auf „formal institutions that encourage the strategic behavior of both elites and voters and hence forth their coordination around a set of viable candidates“ (Boix 1999: 609).

[225] Wie bedeutend Wahlsysteme jenseits dieser konstitutiven Systemrelevanz sind, ist Gegenstand leidenschaftlicher Debatten: „Während auf der einen Seite das Schicksal der Demokratie gelegentlich an die Frage des Wahlsystems geknüpft wird, wird auf der anderen Seite dem Wahlsystem nur eine geringe, nahezu vernachlässigbare Bedeutung beigemessen“ (Nohlen/Kasapovic 1996: 16). Es wird zu zeigen sein, dass beide Extrempositionen nicht haltbar sind – weder theoretisch noch empirisch.

tiebegriffs, keine Rede sein: „Elections lie at the heart of the democratic process“ (Bogdanor 1983a: 1; vgl. auch Rose 2000a; Klein 2004: 219; Nohlen 2004c: 25ff.).[226] Folglich stellt das politisch-institutionelle System, welches dieses Herzstück des demokratischen Prozesses verkörpert und organisiert, das demokratisch-institutionelle Minimum eines politischen Systems dar.[227]

Das Wahlsystem in seiner Demokratierelevanz zu erfassen stellt, es wurde oben bereits angemerkt, kein Leichtes dar. Diese analytische Schwierigkeit entbindet den politisch-institutionell orientierten Konsolidierungsforscher aber nicht von der Pflicht, auch dieser zentralen Demokratiedeterminanten das ihr zustehende Ausmaß an Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Daher wird in diesem Kapitel – wie schon mit Blick auf Regierungs- und Parteiensystem – der (keineswegs neuen[228]) Frage nachgegangen, *welchen Einfluss das Wahlsystem auf den Konsolidierungsprozess einer jungen Demokratie ausübt und wie die interessierenden Kausalrelationen analytisch erfasst werden können*.[229]

Das Wahlsystem soll also als unabhängige Variable modelliert werden, d.h. in seiner Qualität als den politischen und im weiteren Sinne den demokratischen Prozess bedingende veränderliche institutionelle Größe.[230] Unter diesem Blickwinkel sind insbeson-

---

[226] Das regelmäßige Abhalten von freien und fairen Wahlen (vgl. zu diesem Begriff Elklit 2000) ist mit Demokratie aber nicht *gleichzusetzen*; vgl. zu diesem ‘elektoralistischen’ Demokratieverständnis Karl (2000b); siehe auch Linz/Stepan (1996a: 4); Borja (2002: 316); Catón (2004).

[227] Die Frage der konstitutiven Bedeutung von Wahlen für die Demokratie soll uns im Folgenden aber nicht weiter beschäftigen; schließlich handelt es sich bei diesem Zusammenhang um eine demokratiedefinitorische Tautologie. So wenig uns die spezielle Bedeutung des Wahlsystems für die Demokratie schlechthin weiter beschäftigen soll, so wenig kann in einer Perspektive, die den Verlauf der Konsolidierung junger Demokratien in den Blick nimmt, auf die spezielle Bedeutung von Wahlen im Prozess der Transition eingegangen werden (vgl. aber z.B. Barrios 1995: 80ff.; Barkan 1997; Nohlen 2004c: 32ff.). Wieder ein anderes Forschungsinteresse führt zu der Untersuchung der Einmaligkeit „früher Wahlen“ in jungen Demokratien (*early elections*) und stellt sie späteren Wahlprozessen und ihren Ergebnissen gegenüber (Reich 2004).

[228] Die Frage, inwieweit das Wahlsystem eines Landes dessen politischen Prozess und Demokratieentwicklung beeinflusst, ist so alt wie die Wahlsystem-Forschung, wenn sie auch nicht unter dem transformationstheoretischen Begriff der ‘demokratischen Konsolidierung’ diskutiert wurde (vgl. etwa Nohlen 2004c: 55ff.). Anklänge an diese Debatte finden sich in Abschnitt 2.4.1.1 wieder, in dem diese als theoretisches Material für die Extraktion von testbaren Hypothesen verwendet wird.

[229] Auf die völlig differente Bedingungsstruktur von *jungen* gegenüber fest etablierten Demokratien macht etwa Boix (1999: 622) mit Blick auf die Entscheidung für bzw. die Reform eines Wahlsystems aufmerksam; vgl. auch Barkan (2000).

[230] Autoren, die auf einen sehr anspruchsvollen Wahlsystem-Begriff rekurrieren, werden ihre Mühe haben, analytisch sauber zwischen institutionellen Regeln, die im Zusammenhang mit der Übertragung

dere zwei 'Folgen' von Wahlsystemen von institutionalistischem Interesse[231]: 1983 gab Bogdanor zu bedenken, dass

> (t)raditionally, analysis of the consequences of electoral systems has concentrated upon two central topics – the influence of the electoral system upon the number of parties, and its effects upon the political stability of a country. Yet political scientists have been unable to establish clear connections of cause and effect between these factors (1983b: 247).[232]

Die Frage nach den Wirkungen von Wahlsystemen auf Parteiensystem und politisches System als Ganzes stellt sich heute mit der gleichen Dringlichkeit wie damals. Allerdings ist zu überlegen, ob der universale Anspruch, „*clear connections* of cause and effect" zu bestimmen, nicht besser aufgegeben werden sollte. Nicht dass die Beantwortung derartiger Kausalfragen angesichts der analytischen Undurchdringlichkeit der sozialen Welt von vornherein zum Scheitern verurteilt wäre – dies stellte die totale Kapitulation der Wahlsystem-Forschung dar. Vielleicht sollte der Erklärungsanspruch aber

von Stimmen in Mandate stehen, und darauf zurückgehenden politischen Wirkungen zu differenzieren. Vgl. etwa Taagepera (1998, 2002), der erst von einem 'Wahlsystem' spricht, wenn „the electoral rules have become imbedded in a political culture where actors have acquired reasonable skills in handling the electoral rules for their enlightened self-interest" (2002: 248). Diese Konzeptualisierung macht – sinnvollerweise – auf das Eingebettetsein wahlrechtlicher Regelungen in einen kulturellen und Akteurszusammenhang aufmerksam, aus einer institutionalistischen Perspektive muss aber beanstandet werden, dass ein derart aufgeblähter Wahlsystem-Begriff analytisch weitgehend unhandhabbar wird, da er eine strikte Trennung zwischen institutionellen Ursachen und nicht-institutionellen Wirkungen nicht mehr zulässt.

[231] Die einschlägige Literatur wimmelt nur so von Bezügen auf die (vermeintlichen) „Folgen", die sich aus der Konstruktionsweise dieses oder jenes Wahlsystems ergeben; das Postulieren von unmittelbar zurechenbaren Wirkungen – auf den politischen Wettbewerb, die Struktur des Parteiensystems, die Überlebensfähigkeit der Demokratie usw. – stellt ein spezifisches Kennzeichen der traditionellen Wahlsystem-Forschung dar (s.u.). Vgl. stellvertretend Rae (1971): „The Political Consequences of Electoral Laws"; Bogdanor/Butler (Hrsg.) (1983): „Democracy and Elections: Electoral Systems and their Political Consequences"; Grofman/Lijphart (Hrsg.) (1986): „Electoral Laws and Their Political Consequences"; Lijphart (1990): „The Political Consequences of Electoral Laws"; Jones (1993): „The Political Consequences of Electoral Laws in Latin America and the Caribbean".

[232] Vernon Bodganor steht für eine Reihe von Autoren, die in der ersten Hälfte der 1980er-Jahre, vermutlich im Zusammenhang mit dem Aufkommen des Neoinstitutionalismus (siehe Kapitel 2.1), dem Thema Wahlsysteme neue wissenschaftliche Aufmerksamkeit zukommen ließen. Vgl. besonders die Sammelbände von Bogdanor/Butler (1983), Lijphart/Grofman (1984) und Grofman/Lijphart (1986), aber auch die Aufsätze von Riker (1982), Grofman (1983) und Taagepera/Grofman (1985) sowie die Monografie von Katz (1980). Das damalige Urteil von Lijphart (1984: 435f.), die Beschäftigung mit Wahlsystem-Fragen sei noch ein „underdeveloped field", kann angesichts der dieser Frühphase des neuerlichen Interesses an Wahlsystemen folgenden Forschungsanstrengungen mittlerweile als überholt gelten.

bescheidener formuliert, 'Folgen' von diesen oder jenen Wahlsystemen nicht absolut postuliert, das Kausalitätsverständnis 'weicher' gehandhabt werden.[233]

In diesem Sinne soll es im Folgenden darum gehen, das Wahlsystem als politisch-institutionelle Variable derart analytisch ernst zu nehmen, dass es sich in ein integratives institutionalistisches Untersuchungsgerüst einfügen lässt, dessen erste beiden Teilstücke in den vorangegangenen Unterkapiteln bereits erarbeitet worden sind.

Ebendieser Anschluss an die regierungs- und parteiensystemorientierten Überlegungen – das institutionalistische Komplementaritätserfordernis also –, das Grundinteresse an der Relevanz für den Konsolidierungsprozess der Demokratie, die Kontextsensibilität sowie nicht zuletzt die empirische Referenzregion Lateinamerika bringen es mit sich, dass bei der sich anschließenden Diskussion und Konstruktion eines *framework of ana-*

---

[233] Indem ich den unabhängigen Variablenstatus von Wahlsystemen aufgreife und für die institutionalistische Konsolidierungsforschung fruchtbar zu machen versuche, folge ich Sartori, der in jüngeren Untersuchungen (1997: 27ff., 2001) just diesen unterstreicht. Eine Perspektive, die dieser Kausalrichtung folgt, ist jedoch keineswegs zwingend. Mindestens ebenso berechtigt ist die Frage nach dem *abhängigen* Charakter von Wahlsystemen: Alt ist etwa die Erkenntnis dass „electoral laws are themselves shaped by party systems" (Rae 1971: 141; siehe auch schon Grumm 1958) oder dass Wahlsysteme maßgeblich durch die gesellschaftliche Konfliktstruktur bedingt werden. Vgl. klassisch Lipset/Rokkan (1967); siehe auch die interessante Untersuchung von Taagepera/Grofman (1985), die zu dem Ergebnis gelangt, dass die *cleavages* der Gesellschaft einen Erklärungsprimat für das Parteiensystem (hier speziell mit Blick auf die Zahl der Parteien) vor den institutionellen Regelungen des Wahlsystems für sich beanspruchen können. Darauf, dass für das Verständnis der Funktionsweise von Wahlsystemen deren *Konstitutionsbedingungen* (also der genetische Aspekt) berücksichtigt werden müssen, hat Nohlen immer wieder aufmerksam gemacht (vgl. etwa Nohlen 1978: 359f., 2004c: 416f.; Nohlen/Kasapovic 1996: 43ff.). Damit im Zusammenhang ist zu bedenken, dass die Wahlsystem-Frage im Sinne institutioneller Gestaltbarkeit eine eminent *politische* Frage darstellt. Wahlsysteme entstehen niemals *in vacuo*, sondern „reveal interesting information about the predilections of politicians" (Mainwaring 1991: 21). Insbesondere im Kontext von Systemwechseln und dem Problem des *institutional*, hier speziell: *electoral design* (vgl. Anm. 368) wird der „politisch-instrumentale Charakter des Wahlsystems" (Nohlen 1978: 359) deutlich.

So sinnvoll der Hinweis auf den auch *abhängigen* Variablenstatus von Wahlsystemen ist, so wenig darf jedoch, gerade aus institutionalistischer Perspektive, der Konklusion Bogdanors gefolgt werden, für den „any theory making the electoral system a fundamental factor in the development of party systems cannot be sustained" (1983b: 354). Löblich an diesem Urteil ist zwar der Verzicht auf die Suche nach Aussagen universaler Reichweite, gleichwohl kann, wie die folgenden Ausführungen veranschaulichen werden, auf einer *mittleren Abstraktionsebene* die institutionelle Wirkungsweise des Wahlsystems aufgezeigt werden, womit durchaus ein Theorieanspruch, wenngleich ein bescheidenerer, einhergeht. Im Grunde bleibt die Trennung in 'unabhängig' und 'abhängig', wie auch schon bei den beiden anderen hier untersuchten politisch-institutionellen Variablen Regierungssystem und Parteiensystem, immer eine künstliche, analytisch gewollte, die der Komplexität real existierender sozialer Wirkungsbeziehungen nie gerecht werden kann: „In der Regel wird man im komplexen Beziehungsgeflecht von Gesellschaft, Wahlsystem und Parteiensystem nicht davon ausgehen können, diesen Faktoren sei eindeutig die Rolle von unabhängigen oder abhängigen Variablen zuzuweisen möglich" (Nohlen 2004c: 417). Auch Taagepera ist zuzustimmen, der, gleichfalls einem komplexeren Kausalitätsverständnis fol-

lysis eine gewisse (forschungs)zielgerichtete Pragmatik obwaltet: Zum einen wird die Variable Wahlsystem grundsätzlich als bedeutend für den Verlauf der Demokratieentwicklung angesehen, fügt sich aber, was ihre explikative Relevanz angeht, in den gesamtinstitutionellen Rahmen einer Demokratie (Regierungs-, Parteien- *und* Wahlsystem) sowie in das Ensemble der Kontextfaktoren ein; auch hier soll also kein Prima-causa-Denken vertreten werden. Zum anderen kann die Tatsache, dass der Einfluss des Wahlsystems mit Blick auf Lateinamerika, mithin *im Präsidentialismus*, untersucht wird, nicht ohne Folgen für die Wahl der Analyseschwerpunkte sein: Der traditionellen Wahlsystem-Forschung folgend, werden zwar auch hier die wahlsystemischen Regelungen für die Parlamentswahlen in den Blick genommen; schließlich wurde davon in der Vergangenheit die Frage nach „Demokratie oder Anarchie" (Hermens 1951) abhängig gemacht. Nicht-traditionell stellt sich aber die Entscheidung dar, das *Präsidentschaftswahlsystem separat und völlig gleichberechtigt* danebenzustellen.[234]

Der *Aufbau des Kapitels* zum Zusammenhang von Wahlsystem und demokratischer Konsolidierung ähnelt demjenigen über den Zusammenhang von Regierungssystem und demokratischer Konsolidierung. Dies liegt zum einen in der 'Natur' der Variablen Wahlsystem begründet (1.), zum anderen in der Art und Weise, wie das Wahlsystem in der Literatur behandelt wurde (2.).

1. Im merkelschen Mehrebenenmodell demokratischer Konsolidierung wird das Wahlsystem – gleich dem Regierungssystem – auf der 'konstitutionellen' Ebene verortet. Es stellt den zentralen Zuteilungsmechanismus politischer Repräsentation dar und kann daher eine ähnliche Relevanz für sich beanspruchen wie die Verfassungsorgane (Merkel 1999b: 145, Anm. 22).

gend, betont, dass „the processes involved actually involve no clear-cut independent and dependent variables but only *inter*dependent variables" (1998: 71; Hervorhebung AO; vgl. auch Shugart 1992: 205).

[234] Gleicherweise unorthodox geht etwa auch die Untersuchung von Payne u.a. (2002) vor.

2. Auch die Wahlforschung[235] neigt traditionell dazu, hochgradig deduktiv, normativ und nomologisch zu argumentieren.[236] Ohne Ansehung bzw. unter bloß Verifizierung suchender Berücksichtigung der Empirie leitet sie politische Wirkungen – von der Strukturierung des Parteiensystems bis zur Stabilität der Demokratie – hoch abstrakt aus institutionellen Ursachen ab und neigt dazu, dieses oder jenes Wahlsystem zu favorisieren (*best system*). Dabei wird ihr – wiederum der Präsidentialismus-Parlamentarismus-Kontroverse nicht unähnlich – von statistischen Untersuchungen assistiert, welche die Stärke der Korrelationen zum Maß kausaler Erhärtung erheben.

Die Antwort auf die Besonderheit von Wahlsystem und Wahlsystem-Forschung wird also analog zu derjenigen in Kapitel 2.2 ausfallen: Auch hier wird davon ausgegangen, dass, wiewohl der Abstraktionsgrad der theoretischen Aussagen der klassischen Wahlforschung für die konkrete empirisch-vergleichende Analyse ungeeignet ist, diese als Untersuchungsgerüst herausgeschält werden können. Dieses darf in seiner Ceteris-paribus-Orientierung zwar kein Erklärungsmonopol für sich beanspruchen, es kann gleichwohl dahin gehend in die institutionalistische Analyse demokratischer Konsolidierung eingebaut werden, dass die Bedeutung des Wahlsystems als relativ und variabel im Zeitablauf betrachtet wird.

Die Analogie zur Präsidentialismus-Debatte endet allerdings, wo es an die konkrete Argumentationsstruktur geht: Anders als bei der Untersuchung des Zusammenhangs

---

[235] Der Begriff ‘Wahlforschung’ wird in dieser Arbeit synonym zum Terminus ‘Wahlsystem-Forschung’ und damit in einem engeren, institutionalistischen Sinne verwendet. Im weiteren Sinne bezieht er sich auf die „Beschäftigung mit Wahlen (als) Kernbereich der modernen Regierungslehre“ (Klein 2004: 219) schlechthin, innerhalb der zwei grundsätzliche Herangehensweisen unterschieden werden können: erstens besagte institutionalistische Perspektive, die in der Untersuchung von *Wahlsystemen* mündet; zweitens die Beschäftigung mit individuellem *Wahlverhalten* (vgl. ibid.). Insofern ‘Wahlforschung’ in dieser Untersuchung ausschließlich institutionalistisch und damit systemorientiert betrieben und damit die individualistische, wählerzentrierte Perspektive weitgehend außer Acht gelassen wird, fallen engeres institutionalistisches und weiteres Begriffsverständnis zusammen und kann ‘Wahlforschung’ als ‘Wahlsystem-Forschung’ betrachtet werden. Vgl. auch Farrell (2001: 168), der zwischen „macro-level effects“ bzw. „systemic effects“ und „micro-level effects“ bzw. „strategic effects“ von Wahlsystemen unterscheidet.

[236] Als einführende Monografien neueren Datums in die Lehre von den Wahlsystemen sind etwa Lijphart (1994a), Cox (1997), Farrell (2001) oder Nohlen (2004b, 2004c) zu nennen; vgl. auch die älteren, aber immer noch lesenswerten Sammelbände von Bogdanor/Butler (Hrsg.) (1983) und Grofman/Lijphart (Hrsg.) (1986).

von Regierungssystem und demokratischer Konsolidierung kann im Falle der politisch-institutionellen Variablen Wahlsystem nicht von Anfang bis Ende dichotomisch argumentiert werden. Während das Regierungssystem, trotz typeninterner Varianz, noch sinnvoll auf zwei Merkmalsausprägungen heruntergebrochen werden kann, um zu institutionalistischen Erkenntnissen hinsichtlich der jeweiligen Anreizwirkungen für die relevanten Akteure zu gelangen, wäre es analytisch grob fahrlässig, die schier unendliche Vielfalt technischer Kombinationsmöglichkeiten von Wahlsystemen und das Sammelsurium theoretischer Aussagen auf zwei Dimensionen zu reduzieren. Um Missverständnissen gleich vorzubeugen: Eine solche Tendenz zur grob-dichotomischen Vereinfachung stellt nach wie vor den Tenor der (insbesondere altinstitutionalistischen) Wahlsystem-Forschung dar. Die vorliegende Untersuchung folgt aber der Überzeugung, dass differenzierte Aussagen über die Beziehung der hoch komplexen Variablen Wahlsystem zur Demokratieentwicklung in derart undifferenzierter Form nicht möglich sind.

Im Folgenden wird daher die theoretische Wahlsystem-Forschung als *theoretische Blaupause* verwendet, mit der die uns interessierenden Zusammenhänge – auf abstrakter Ebene – diskutiert und daraus testbare Hypothesen extrahiert werden können (2.4.1.1). Unmittelbar im Anschluss daran erscheint es aber notwendig, die abstrakt gewonnen Aussagen ins rechte historisch-empirische Licht zu rücken: Historisch-empirische Wahlforschung kann sich zwar auf die theoretischen Erkenntnisse der Disziplin in ihrer altinstitutionalistischen Variante stützen. In ihrer Orientierung hin auf die konkrete Verwertbarkeit der theoretischen Erkenntnisse für die empirisch-vergleichende Analyse muss sie jedoch postulieren, die Variable Wahlsystem auszudifferenzieren und damit die traditionelle dichotomische Simplizität zu überwinden; nur indem die abstrakte Argumentationsebene verlassen wird, so das Credo historisch-empirischer Wahlforschung, können Aussagen gewonnen werden, die den Zusammenhang von Wahlsystem und Demokratieentwicklung zwar nicht universal zu beleuchten vermögen, aber auch nicht an der theorielosen Deskription des Einzelfalls kleben bleiben müssen: Eine mittlere Abstraktionsebene muss also gefunden werden (2.4.1.2). Im Anschluss an die grundsätzlicheren theoretischen Überlegungen zur Analyse von Wahlsystemen (2.4.1) soll – nun gänzlich auf die Verwertbarkeit der Theorie für die empirisch-vergleichende Demokratieforschung gerichtet – das dazu erforderliche analytische Rüstzeug bereitgestellt werden (2.4.2). Wie bereits erwähnt, wird dem Präsidentschafts- neben dem üblicher-

weise exklusiv betrachteten Parlamentswahlsystem der Status explikativer Gleichrangigkeit zuerkannt. Daher schließen sich an die Überlegungen zur Konsolidierungsrelevanz des Teilsystems für die Parlamentswahlen (2.4.2.1) entsprechende Ausführungen zum Teilsystem für die Präsidentschaftswahlen an (2.4.2.2). Jüngere Untersuchungen haben gezeigt, dass es nicht ausreicht, Parlaments- und Präsidentschaftswahlsystem in ihren je isolierten Wirkungen auf den demokratischen Konsolidierungsprozess zu betrachten; gerade der *Zusammenhang, das Timing* von Parlaments- und Präsidentschaftswahl kann den politischen Prozess auf der Ebene des Regierungssystems erklären helfen (2.4.2.3). Der letzte Abschnitt des Kapitels soll die gewonnenen Erkenntnisse zusammenfassen und ein Analyseverfahren bereitstellen, das den Zusammenhang von Wahlsystem und demokratischer Konsolidierung theoretisch untermauert und empirietauglich erhellen kann (2.4.3).

2.4.1 Zur Analyse von Wahlsystemen: Von der Empirieferne zum historisch-empirischen Ansatz

2.4.1.1 Theoretische Wahlforschung und ‘politische Folgen’

Wer sich mit dem Zusammenhang von politischen Institutionen und demokratischer Konsolidierung beschäftigt, dem wird eine erstaunliche Parallele nicht entgehen: Ähnlich der Debatte um die Bedeutung des Faktors Regierungssystem gibt es eine starke Strömung innerhalb der Wahlforschung, die, stark theoretisch und deduktiv argumentierend sowie mit einem Hang zum Nomologischen, Ursache-Wirkungs-Beziehungen zwischen dieser oder jener Ausprägung der politisch-institutionellen Variablen und der demokratischen Stabilität eines Landes postuliert.[237] Nicht dass es den betreffenden Unter-

[237] Arend Lijphart, der diese Parallele als normativer Streiter *beider* Debatten gleichsam verkörpert (vgl. die Regierungssystem-Debatte in Kapitel 2.2), weist ebenfalls, unter dem Blickwinkel der „Qualität“ und „Effektivität“ der jeweiligen Institutionenarrangements, darauf hin, dass, „while the debate between presidentialists and parliamentarists has not been as fierce, it clearly parallels the debate over electoral systems. Once again, the claims and counterclaims revolve around both quality and effectiveness“ (1991: 76); vgl. insbesondere seinen Aufsatz aus dem Jahr 1991, in dem er Regierungssystem und Wahlsystem als die „(t)wo fundamental choices that confront architects of new democratic constitutions“ (1991: 72) bezeichnet und einer normativ-institutionalistischen Bewertung unterwirft. Trotz klar erkennbarer Parallelen von Wahlsystem- und Regierungssystem-Debatte darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass Letztere eine kaum mehr als zwanzigjährige Geschichte

suchungen an analytischer Stringenz, sprachlicher und logischer Brillanz fehlte – ganz im Gegenteil.[238] Doch in einer Art Empirievergessenheit, die darin besteht, dass das empirische Anschauungsmaterial weitgehend zur Bestätigung ohnehin als gültig angenommener theoretischer Aussagen herangezogen wird, und wie wir sie bereits bei Linz und anderen kennen gelernt haben, kennzeichnet auch die Wahlsystem-Forschung ein deduktiver *bias*.[239] Und auch hier findet sich die bereits aus der Präsidentialismus-Debatte bekannte Assistenz statistisch argumentierender Autoren wieder. Angesichts des 'mathematischen' Charakters des Faktors Wahlsystem, das ja die numerisch erfassbare Übertragung von Wählerstimmen in politische Mandate regelt, weist die Wahlsystem- gegenüber der Regierungssystem-Forschung jedoch eine noch stärkere Tendenz zur formal-mathematischen Argumentation auf.[240]

Auf der Suche nach analytischen Möglichkeiten, den Zusammenhang von Wahlsystem und demokratischer Konsolidierung zu beleuchten, bietet sich angesichts der 'strukturellen Ähnlichkeit' der Debatten ein vergleichbares Verfahren an wie bei der Aufbereitung der wissenschaftlichen Diskussion im Gefolge der linzschen Thesen. Auch im Folgenden werde ich also die theoretische Diskussion um die Demokratierelevanz von Wahlsystemen dazu verwenden, (unterstellte) Kausalbeziehungen unter dem Ceteris-paribus-Blickwinkel zu extrahieren; diese können dann in das im Aufbau befindliche institutionalistische Untersuchungsgerüst, mit dem in Teil II empirisch-vergleichende Konsolidierungsforschung betrieben werden soll, integriert werden.

---

aufweist, während Erstere bis weit in das 19. Jahrhundert zurückverfolgt werden kann (vgl. Nohlen 2004c: 129).

[238] Vgl. in dieser Hinsicht besonders die Arbeiten von Sartori (1968, 1986, 1997, 2001).

[239] Z.T. finden sich in der Debatte um die Demokratierelevanz von Wahlsystemen sogar dieselben Autoren wieder (siehe besonders Lijphart, Sartori). Dies nimmt nicht wunder; schließlich liegt hinter der konkreten theoretischen Argumentation doch eine bestimmte Herangehensweise (normativer Ansatz), welche der institutionalistischen Diskussion gleichsam vorgeschaltet ist. Wie erinnerlich lassen sich drei grundsätzliche wissenschaftliche Zugangsweisen innerhalb des neoinstitutionalistischen Forschungsparadigmas unterscheiden (vgl. 2.1): der normative, der statistisch-empirische sowie der historisch-empirische Ansatz (vgl. u.a. Nohlen 1995a: 35f., 1996a: 24ff., 1999c: 7ff., 2003: 63ff., 2004b: 38ff., 2004c: 61ff.; siehe auch Grotz 2000: 71ff.). Der normative Ansatz hat innerhalb der Institutionenforschung bei der Beschäftigung mit Wahlsystemen die längste und stärkste Tradition (Nohlen 1999c: 8).

[240] Vgl. Taagepera/Shugart, die in dem Einführungskapitel zu ihrer Untersuchung „Seats and Votes" anmerken, dass „(c)ompared to other political phenomena, electoral systems deal with fairly hard numerical data" (1989: 5).

Der Zusammenhang von Wahlsystem und demokratischer Konsolidierung wird nur selten explizit thematisiert (siehe aber Nohlen 1987: 117ff.; Blais/Dion 1990; vgl. auch Taagepera 1998: 82f.; Farrell 2001: 192ff.).[241] Angesichts dieser Forschungslücke, mehr noch jedoch, weil vom Wahlsystem keine unmittelbaren Wirkungen auf den (auf der Ebene des Regierungssystems gedachten) Konsolidierungsprozess einer jungen Demokratie erwartet werden können (siehe Kapitel 2.5), soll im Folgenden die Wahlsystem-Forschung auf 'politische Folgen' untersucht werden, welche mit dem einen oder anderen Wahlsystem in Verbindung gebracht werden. Selbstverständlich sind alle möglichen 'Folgen' von Wahlsystemen denkbar.[242] Für eine Untersuchung, die den Konsolidierungsprozess einer jungen Demokratie im Wesentlichen auf der Ebene des Regierungssystems betrachtet und die gezeigt hat, dass für ein umfassenderes Verständnis politisch-institutioneller Effekte als Erklärungskomplement die Variable Parteiensystem vonnöten ist, liegt es aber geradezu auf der Hand, sich insbesondere mit zwei dem Wahlsystem zugeschriebenen Wirkungen zu beschäftigen: der Disproportionalität, d.h. dem „Ebenmaß oder Missverhältnis zwischen den Stimmen- und Parlamentssitzanteilen von Parteien" (Schmidt 2004: 172) (2.4.1.1.1), sowie den Auswirkungen des Wahlsystems auf die Fragmentierung des Parteiensystems (2.4.1.1.2).

---

[241] Stark in die Richtung der Fragestellung dieser Untersuchung geht das Arbeitspapier von Nohlen (1992b), das den *Zusammenhang von Wahlsystem und Regierbarkeit* thematisiert (vgl. auch Nohlen 2003: 106, 121ff., 2004b: 158ff.). Der Begriff der Regierbarkeit (span. *gobernabilidad*) bezieht sich wesentlich auf die Funktionsfähigkeit des politischen und hier besonders des Regierungssystems und weist daher eine konzeptionelle Affinität zu dem auf, was in der vorliegenden Untersuchung unter dem Begriff 'demokratische Konsolidierung' verstanden wird; ausführlicher zum Regierbarkeitskonzept: Lehner (1992).

[242] Anspruchsvoll und forschungspraktisch unerfüllbar muss die Forderung Bogdanors bleiben, folgende politischen Konsequenzen von Wahlsystemen in der Analyse zu berücksichtigen: 1. die Stabilität des politischen Systems; 2. die Zahl der Parteien; 3. die Natur der Parteien: a) den Grad innerer Kohäsion und Disziplin sowie b) Parteienbündnisse und andere Kooperationsmöglichkeiten; 4. die Beziehungen zwischen den Mitgliedern der Legislative und der Wählerschaft des eigenen Wahlkreises; 5. die Wahlkampfstrategie; 6. die politische Elitenrekrutierung (1983b: 250f.; ausführlich 247ff.). Weiter sind zu nennen der Einfluss des Wahlsystems auf die Hervorbringung von Einpartei- oder Koalitionsregierungen, die Stabilität der Regierung, die Wahlbeteiligung oder die Repräsentation gesellschaftlicher Gruppen (vgl. Norris 1997: 306ff.; Krennerich/Lauga 1998: 72; Nohlen 2004c: 367ff.). Dass das Wahlsystem in vielfältiger Weise auf seine soziopolitische Umwelt einwirkt, soll gar nicht bestritten werden; diese Wirkmächtigkeit macht nur darauf aufmerksam, wie berechtigt die Institutions-matter-Annahme auch mit Blick auf diese Variable ist. Im Rahmen des Forschungsdesigns für die vorliegende Untersuchung verbietet sich indes eine Konzentration auf Einflusssphären des Wahlsystems, die außerhalb des hier umrissenen institutionalistischen Interesses liegen.

Doch wie lässt sich die Variable Wahlsystem ausdifferenzieren? Zunächst können Wahlsysteme *im Sinne von Repräsentationsprinzipien* von ihren intendierten Auswirkungen her dichotomisch[243] unterschieden werden:

> „In *Mehrheitswahlsystemen* wird die parlamentarische Mehrheit für eine Partei oder ein Parteienbündnis angestrebt. Dabei geht es im wesentlichen darum, eine Partei (ein Parteienbündnis), die (das) in Stimmen nicht die absolute Mehrheit erhalten hat, nach Mandaten zur parteilichen Mehrheit zu befähigen" (Nohlen 2004c: 132; Hervorhebung AO), d.h. Mehrheitswahlsysteme „suchen einen klaren Gewinner" (Sartori 1997: 5; Übersetzung AO). Dagegen „(wird) in *Verhältniswahlsystemen* (...) im Prinzip die möglichst getreue Wiedergabe der in der Bevölkerung bestehenden sozialen Kräfte und politischen Gruppen angestrebt. Stimmenanteile und Mandatsanteile sollen sich in etwa entsprechen" (Nohlen 2004c: 132; Hervorhebung AO).[244]

Davon zu unterscheiden ist das Verständnis der Begriffe Mehrheits- und Verhältniswahl *im Sinne von Entscheidungsregeln*. Ganz unabhängig von der letztendlichen Grundwirkungsrichtung eines Wahlsystems (wie sie die definitorische Grundlage für die Unterscheidung der Repräsentationsprinzipien bildet), welche aus dem komplizierten Zu-

---

[243] Das dichotomische Ordnungsschema durchzieht die Wahlsystem-Forschung wie ein roter Faden; wer sich mit Wahlsystemen und ihren Auswirkungen beschäftigt, kommt um diese grundlegende Zweiteilung nicht herum. Zu der Dominanz dichotomischer Begriffsfiguren in der Wahlsystem-Forschung vgl. kritisch Nohlen (2004c: 374ff.); speziell zu der Dichotomie 'Verhältniswahl – relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen' vgl. (ebenfalls kritisch) Lijphart/Grofman (1984: 4f.); siehe auch Anm. 244.

[244] Die dichotomische Klassifizierung von Wahlsystemen ist, da es sich um *zwei antithetische Grundvorstellungen von politischer Repräsentation handelt*, erschöpfend: Auf der Ebene der Repräsentationsprinzipien herrscht völlige Inkompatibilität (vgl. besonders den in dieser Hinsicht programmatischen Aufsatz von Nohlen 1984b; vgl. auch 2004c: 129f.); dabei gilt die Antithese in politischer, systematischer und ideengeschichtlicher Hinsicht (1984b: 85), sodass – entgegen etwa den Annahmen Sartoris (1984, 1997) – von einem „bipolaren Modell" bzw. „zweipoligen Kontinuum-Modell" (Nohlen 2004c: 129) ausgegangen werden kann. Interessant in diesem Zusammenhang erscheinen die Ausführungen von Farrell (2001: 11f., 165ff.), der, gleichfalls dichotom, zwischen „microcosm view" der Verfechter der Verhältniswahl und „principal-agent conception" der Befürworter der Mehrheitswahl unterscheidet. Auch Farrell gibt – wie Nohlen – zu bedenken, dass die beiden Konzepte nicht miteinander vereinbar seien: „There is no reconciliation; either you support one perspective or you support the other (...). Ultimately it is a normative judgement call" (ibid.: 11f.). Allerdings zieht er daraus – hierin ungleich Nohlen – nicht die Schlussfolgerung, diese Antithetik zur klassifikatorischen Grundlage seiner Wahlsystematik zu machen. Vgl. auch Duvergers Unterscheidung von „representation of opinions" und „representation of wills" (1984: 31ff.). Eine völlig differente Sichtweise vertritt hingegen Rose (1984), für den, just weil er nicht zwischen zwei antithetischen Repräsentationsprinzipien unterscheidet, die Frage, wie sich Wahlsysteme voneinander unterscheiden, zu einer „question of degree" verschwimmt; Mehrheitswahl und Verhältniswahl wiesen hinsichtlich der Proportionalität des Wahlergebnisses „*overlapping* properties" auf (ibid.: 74; Hervorhebung AO; ähnlich Taagepera 1998: 74). Wer von der Antithetik von Mehrheits- und Verhältniswahl als Repräsentationsprinzipien ausgeht, wird weder Zwischenkategorien wie 'gemischte' (*mixed systems*) oder 'semi-proportionale' Wahlsysteme bilden (vgl. unter vielen anderen Bogdanor 1983a: 7f.; Reynolds/Reilly 1997: 51ff.; Sartori 1997: 5, 2001: 99f.) noch begriffliche Verrenkungen vornehmen müssen, wenn ein empirisch vorfindbares Wahlsystem, wiewohl es nach einer bestimmten Entscheidungsregel funktioniert, in seiner Wirkung dem 'gegenteiligen' Repräsentationsprinzip entspricht; vgl. etwa Sartori, der mit Blick auf Wahlsysteme, die infolge kleiner

sammenspiel aller seiner technischen Elemente (vgl. 2.4.2.1) sowie der Konfrontation der institutionellen Regeln mit der soziopolitischen Wirklichkeit resultiert, bezeichnet *Mehrheitswahl* (Majorz/*majority formula*) eine Regel, nach der

> die Vergabe der Mandate davon abhängig gemacht (wird), daß ein Kandidat oder eine Partei die geforderte Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigt. Es heißt in den Wahlgesetzen: Gewählt ist der Kandidat oder die Partei, die die relative oder absolute Mehrheit der in einem Wahlkreis abgegebenen Stimmen auf sich vereint.[245] Bei *Verhältniswahl* als Entscheidungsregel (Proporz/*proportional formula* bzw. 'PR', AO) erfolgt die Mandatsvergabe (dagegen, AO) in der Regel nach dem Anteil der Stimmen, die verschiedene Kandidaten oder Parteien erzielen können. Gewählt sind die Bewerber oder Parteien, die eine bestimmte Wahlzahl oder Höchstzahl erreichen konnten. Eine Partei erhält so viele Mandate zugesprochen, wie die entsprechende Wahlzahl in der von ihr erreichten Stimmenzahl enthalten ist, oder wie viele Höchstzahlen sie vorweisen kann (Nohlen 2004c: 131; Hervorhebung AO).[246]

Die Unterscheidung zwischen Repräsentationsprinzip und Entscheidungsregel wird in der Literatur viel zu selten vorgenommen[247]; in aller Regel werden die Begriffe Mehrheitswahl und Verhältniswahl in klassifikatorischer Absicht verwendet, ohne dass man sich der Verschiedenheit von Repräsentations- und Entscheidungsprinzip bewusst wäre.[248] Die Distinktion ist aber von entscheidender analytischer Bedeutung, will man sich die Wirkungszusammenhänge eines Wahlsystems mit seiner soziopolitischen Umwelt und speziell der Demokratieentwicklung eines Landes vergegenwärtigen; schließlich muss ein Wahlsystem, das nach Proporz entscheidet, nicht zwangsläufig proportional

---

Wahlkreise (vgl. 2.4.2.1.1) trotz Anwendung der Entscheidungsregel Proporz stark mehrheitsbildend wirken, von „least-proportional proportionality" spricht (1997: 9).

[245] Beispiele für die Definition von (absoluter bzw. relativer) Mehrheitswahl im Sinne von Entscheidungsregeln stellen die Einträge von André Blais in der von Richard Rose herausgegebenen „International Encyclopedia of Elections" dar: „A majority system (d.h. ein System absoluter Mehrheitswahl, AO) is one in which a candidate is required to win at least 50 percent plus one of the valid votes cast to be elected" (Blais 2000a: 159). Systeme relativer Mehrheitswahl (*plurality systems*) bezeichnen dagegen „those (...) in which the winning candidate is the one who receives more votes that any other candidate" (Blais 2000b: 203).

[246] Die Idee von der Verhältniswahl als Entscheidungsprinzip liegt auch der Definition von Cox (2000: 227) zugrunde, nach der „(p)roportional-representation systems are those in which seats are allocated to political parties in proportion to the votes they receive at election."

[247] Vgl. aber Lijphart/Grofman (1984: passim), die (mit Blick auf die Varianz innerhalb des Grundtyps Verhältniswahl) ähnlich von „method" und „principle" sprechen. Siehe auch Sartori, der darauf hinweist, dass „we must separate (...) the criterion or method of electing from its outcome" (1997: 5).

[248] Traditionellerweise werden die Begriffe Mehrheitswahl und Verhältniswahl asymmetrisch definiert: „Mehrheitswahl ist, wenn der Kandidat siegt, der die (absolute oder relative) Mehrheit erzielt. Verhältniswahl ist, wenn die politische Repräsentation möglichst exakt die Verteilung der Stimmen auf die Parteien widerspiegelt" (Nohlen 2004c: 122). Die Asymmetrie besteht darin, dass „(b)ei der Definition der Mehrheitswahl (...) auf die Entscheidungsregel abgehoben (wird), bei der Definition der Verhältniswahl auf das Wahlergebnis" (ibid.; vgl. auch die entsprechenden Ausführungen bei Sartori 1997: 4).

im Sinne der Repräsentationsidee der Verhältniswahl wirken (etwa im Falle kleiner Wahlkreise, welche einen starken Disproportionseffekt zur Folge haben). Umgekehrt führt die Entscheidungsregel Majorz nicht zwingend zu einem stark disproportionalen Verhältnis von Stimmen und Mandaten, wie es definitorisch im Repräsentationsprinzip der Mehrheitswahl zum Ausdruck kommt (etwa bei einer bestimmten geografischen Streuung der Wählerschaft).[249]

Gegen die dichotomische Ordnung von Wahlsystemen ist im Prinzip nichts einzuwenden; als Ausgangspunkt für eine empirienähere Ausdifferenzierung der Grundtypen auf einer mittleren Abstraktionsebene (vgl. 2.4.1.2) stellt sie – im Sinne der Repräsentationsprinzipien – die wohl konsistenteste und eindeutigste Einteilung des Universums der Wahlsysteme dar. In ihrer normativ-deduktiven Variante neigt die Wahlsystem-Forschung aber dazu, den beiden Grundtypen bestimmte 'politische Folgen' zuzurechnen bzw., sooft die Diskussion normative Züge annimmt, gutzuschreiben oder anzulasten.[250] Mit Blick auf die Stabilität politischer Systeme ist nach wie vor die Einschätzung von Loosemore/Hanby (1971: 467, Anm. 1) gültig: „Basically, it (the debate, AO) devolved into a plurality versus proportional representation contest fought under the guise of a 'stability' versus 'instability' argument."

---

[249] Die Klassifikationsfrage von Wahlsystemen wird in der Forschung auch heute noch nicht einheitlich beantwortet. Dieter Nohlen, dessen Unterscheidung von Repräsentationsprinzip und Entscheidungsregel diese Arbeit folgt, hat bereits Ende der 1960er-Jahre einen „Vorschlag zur Revision in der Lehre von den Wahlsystemen" (1969: 30ff.) unterbreitet. Darin sah er das Problem, dass „die Grundtypen (Mehrheitswahl und Verhältniswahl, AO) nicht von den Auswirkungen her bestimmt" (ibid.: 32), sondern „mehr wegen ihrer technischen Verschiedenartigkeit als gegensätzlich gesehen" würden (ibid.: 30), und wies auf die damit einhergehenden begrifflichen Unschärfen hin. Nohlen sollte in der Folgezeit immer wieder auf die Notwendigkeit der Unterscheidung von Repräsentationsprinzip und Entscheidungsregel aufmerksam machen (vgl. u.a. 1978, 1984b; Nohlen/Kasapovic 1996: 18ff.). Das Mantra analytischer Distinktion war zuletzt in seinem mittlerweile in vierter Auflage erschienenen Standardwerk „Wahlrecht und Parteiensystem" zu hören, in dem er nochmals darauf pocht, „die Funktion des Systems, das Systemziel, zum Kern der kategorialen Unterscheidung zu machen" (Nohlen 2004c: 125, allgemein 132ff.). Die nohlenschen Rufe haben die Wahlforschung freilich nicht daran gehindert, immer neue alternative Klassifizierungsversuche vorzunehmen, die jedoch i.d.R. daran kranken, dass sie klassifikatorische Unstimmigkeiten aufweisen, etwa wenn Wahlsysteme, die zwar nach Proporz entscheiden, jedoch kleine Wahlkreise aufweisen und damit einen starken Konzentrationseffekt ausüben, der Verhältniswahl zugerechnet werden; vgl. beispielsweise Bogdanor (1983a: 13ff.), dessen Einteilung in *plurality systems*, *majority systems*, *semi-proportional systems* und *proportional systems* die Logik antithetischer und sich wechselseitig ausschließender Repräsentationsprinzipien ebenso verwirft wie Norris (1997: 299ff.) oder Golder (2005: 108ff.); vgl. auch Anm. 244.

[250] Allerdings ist die Beschäftigung mit den 'politischen Folgen' von Wahlsystemen keine exklusive Domäne der normativ orientierten Wahlsystem-Forschung (vgl. etwa die „kontextbezogenen Thesen zu den Auswirkungen von Wahlsystemen" bei Nohlen 2004c: 402ff.).

Innerhalb der normativen Wahlsystem-Forschung kann eine Linie gezogen werden von Ferdinand A. Hermens, der das Heil der Demokratie an die Wahlsystem-Frage knüpfte (vgl. den programmatischen Titel seines Buches „Demokratie oder Anarchie“ aus dem Jahre 1951)[251], über Maurice Duvergers (1959, 1984, 1986) ‘soziologische Gesetze’ bis hin zu Giovanni Sartori (1968, 1986, 1997, 2001), der noch in jüngster Zeit versucht hat, Gesetzmäßigkeiten hinsichtlich der Wirkungsweise von Wahlsystemen aufzuzeigen (vgl. Nohlen 2004c: 379f.). Diese Diskussion soll hier keineswegs nachgezeichnet werden.[252] Die Pro- und Kontraargumente der Mehrheitswahl-Verhältniswahl-Debatte sollen lediglich enumerativ vorgestellt werden. In ihrem normativen Charakter sind diese weder ‘falsch’ noch ‘richtig’; es hängt vom jeweiligen normativen Standpunkt und damit von der favorisierten Repräsentationsidee sowie von machtpolitischen Erwägungen ab, ob dieser oder jeder Wahlsystem-Grundtyp präferiert wird (Nohlen 2004c: 145; vgl. auch Lijphart/Grofman 1984: 6; Lijphart 1991: 75f.). In hoch konzentrierter Form findet sich der wissenschaftliche Schlagabtausch bei Nohlen (2004c: 144f.; siehe auch Nohlen/Kasapovic 1996: 21f.). So führen die Apologeten der Mehrheitswahl folgende Vorzüge dieses Grundtyps ins Feld:

1. Mehrheitswahl verhütet Parteienzersplitterung und vermindert damit die Chance für kleine Parteien, Parlamentsmandate zu erlangen.
2. Mehrheitswahl fördert die Herausbildung eines Zweiparteiensystems.
3. Mehrheitswahl fördert stabile Regierungen.
4. Mehrheitswahl fördert politische Mäßigung.

---

[251] Das Buch erschien erstmals in englischer Sprache unter dem Titel „Democracy or Anarchy?“ (1941). Mitte der 1980er-Jahre konnte man noch einmal eine Kostprobe des warnend-normativen Tones dieses Autors vernehmen, der bei seinen Überlegungen den zentrifugalen Parteienwettbewerb im Deutschland der frühen 1930er-Jahre vor Augen hatte. In der Schrift heißt es zu den politischen Auswirkungen der Verhältniswahl: „Parties settle anywhere on the political map, and they enter campaigns (as their leaders, in the German case, used to say in the days of the Weimar Republic) ‘frei nach allen Seiten’ – ‘free in all directions’“ (Hermens 1984: 22).

[252] Zum einen erweist es sich als *nicht möglich*, allen Aspekten der Debatte gerecht zu werden; die Wahlsystem-Forschung stellt mittlerweile ein riesiges Forschungsgebiet dar, welches das Stadium wissenschaftlicher „Unterentwicklung“ (Lijphart 1984) schon lange hinter sich gelassen hat. Besonders aber ist dies *nicht nötig*, weil der Fokus der vorliegenden Untersuchung auf die Konsolidierungsrelevanz des Wahlsystems und nicht auf die Gesamtheit von dessen ‘politischen Folgen’ gerichtet ist. Ein kurzer Abriss dieser Debatte findet sich etwa in Bogdanor (1983b: 254ff.); vgl. auch Nohlen (1978: 366ff.); Lijphart/Grofman (1984: 5ff.).

5. Mehrheitswahl fördert den Wechsel in der Regierungsausübung.
6. Mehrheitswahl erlaubt dem Wähler die direkte Entscheidung über die Regierungsführung.

Die Anhänger der Verhältniswahl halten dem entgegen:

1. Verhältniswahl gestattet eine besonders breite Repräsentation der in einer Gesellschaft vorhandenen Meinungen und Interessen.
2. Verhältniswahl verhindert allzu künstliche politische Mehrheiten (*manufactured majorities*).
3. Verhältniswahl fördert die Vereinbarung von politischen Mehrheiten über Aushandeln und Kompromisse.
4. Verhältniswahl verhindert extreme politische Umschwünge.
5. Verhältniswahl berücksichtigt gesellschaftliche Wandlungen und neue politische Strömungen.
6. Verhältniswahl verhindert eine Kartellbildung etablierter Parteien.[253]

Auffällig am normativen Ansatz in der Wahlforschung ist dessen *Hang zum Nomologischen*: Bereits Altmeister Duverger formulierte gesetzmäßige Aussagen zu den Auswirkungen des Wahlsystems. Mit Blick auf das Parteiensystem stellte er fest:

> 1. Die Verhältniswahl führt zu einem Vielparteiensystem mit starren, unabhängigen und stabilen Parteien (außer im Falle von plötzlich aufflammenden Bewegungen). 2. Die Mehrheitswahl mit Stichwahl führt zu einem Vielparteiensystem mit elastischen, abhängigen und verhältnismäßig stabilen Parteien (in allen Fällen). 3. Die einfache Mehrheitswahl führt zu einem Zweiparteiensystem mit sich abwechselnden großen und unabhängigen Parteien (1959: 219).[254]

---

[253] Sartori bricht die Leistungsbilanz von Mehrheits- und Verhältniswahl (aus einer problemorientierten Perspektive) noch einmal herunter: „The problem with majoritarian systems is that they are too manipulative. The problem with proportional systems is that they permit too many parties" (1997: 10); für eine umfassendere Bewertung vgl. Sartori (1997: 53ff., 69ff.); siehe auch die knappen Gegenüberstellungen bei Blais/Dion (1990: 253ff.) oder Klein (2004: 223).

[254] Der Zusammenhang von Wahlsystem und Parteiensystem soll erst weiter unten thematisiert werden. Hier geht es lediglich darum, den gesetzesartigen Charakter der duvergerschen Aussagen, wie sie für einen ganzen Forschungsstrang stehen, zu verdeutlichen.

Der Einfluss Duvergers auf die Wissenschaft ist kaum zu überschätzen (vgl. Nohlen 2004c: 395). Zahlreiche Forscher versuchten in seinem Kielwasser, die 'soziologischen Gesetze' zu erhärten oder aber zu widerlegen (siehe Riker 1982; vgl. auch Cox 1997: 13ff., 2000).[255] Bis in die jüngste Zeit hielt Giovanni Sartori die nomologische Fahne in der Wahlsystem-Forschung hoch, wenngleich er den Gesetzesbegriff derart ausdünnte, dass dieser, seinen naturwissenschaftlichen Absolutheitsanspruch hinter sich lassend[256], kaum über den Gehalt von Tendenzaussagen hinausgeht und seine Neuformulierung der duvergerschen Gesetze als trivial bezeichnet werden muss (Sartori 1986: 63ff., 1997: 39ff., 2001: 92ff.; siehe auch schon 1968: 282f.).[257]

Dem normativen Ansatz gleichsam logisch eingeschrieben ist dessen Neigung, ein bestimmtes Wahlsystem gegenüber allen anderen zu favorisieren (*best-system approach*). Dies darf kaum wundernehmen; schließlich kann, wer *in abstracto* die verschiedenen Wirkungsweisen von Wahlsystemen bewerten zu können glaubt, genauso empiriefern bestimmen, welches denn das 'beste' unter ihnen sei.[258] Die Ähnlichkeit zur Debatte um das 'beste' Regierungssystem ist frappierend; im Grunde müsste es einen Aufsatz geben, der, in Analogie zu den linzschen Anti-Parlamentarismus-Schriften, von den *perils of proportional representation* bzw. den *vices of majority* und *plurality rule* handelt.[259]

Wie schon in der Regierungssystem-Debatte (vgl. 2.2) existiert auch in der Wahlsystem-Forschung ein empirisch-statistischer Strang, der die wissenschaftliche Legitimität seiner Aussagen aus formal-mathematischer Argumentation und statistischer Beweisführung ableitet. Einen Meilenstein innerhalb dieses Ansatzes stellt die die duverger-

---

[255] Duverger hat selbst später Umformulierungen an seinen 'Gesetzen' vorgenommen (z.B. 1984: 35).

[256] „(B)y 'law' (…) (w)e mean (…) a generalization endowed with explanatory power that detects a regularity that allows predictions" (Sartori 2001: 92).

[257] Vgl. Nohlen (2004c: 401); zu der Kritik an den nomologischen Bemühungen der theoretischen Wahlsystem-Forschung siehe besonders Abschnitt 2.4.1.2. Zuversichtlich zu der Frage der Formulierbarkeit von 'Gesetzen' äußert sich dagegen Taagepera: „I have not lost my optimism regarding fundamental laws that govern electoral relationships" (2002: 256).

[258] Zum Teil wird die Best-system-Frage sogar explizit gestellt: „Which is the Best Electoral System?" (Duverger 1984) – und ebenso explizit beantwortet, z.B. von Sartori (1997: 75): „(T)he double ballot system (...) would be my general preference."

[259] Der Aufsatz von Blais/Dion kommt dem, abgesehen vom abstrakten Argumentationsduktus, wie wir ihn aus der Präsidentialismus-Parlamentarismus-Debatte kennen, auch terminologisch sehr nahe: Dort ist von den „virtues and vices of proportional and plurality rule" die Rede (1990: 253ff.).

schen Thesen untermauernde Arbeit von Douglas Rae (1971) dar, von der ausgehend zahlreiche Forscher Versuche unternahmen, die Wirkungen verschiedener Wahlsysteme numerisch zu bestimmen (vgl. besonders Taagepera/Shugart 1989; Lijphart 1990, 1994a). Ähnlich der Präsidentialismus-Kritik fanden sich auch hier Forscher, die mittels statistischer Verfahren den stärker theoretisch argumentierenden Autoren zur Seite sprangen und etwa mit Blick auf 'Effektivität' bzw. 'Konsolidierung' von Demokratien die Überlegenheit der Mehrheitswahl postulierten (Blais/Carty 1988; Blais/Dion 1990).[260] Insbesondere diese Forschungsrichtung hat – trotz aller berechtigter Kritik (vgl. Abschnitt 2.4.1.2) – dazu beigetragen, die noch Mitte der 1980er-Jahre diagnostizierte „Unterentwicklung" (Lijphart 1984: 435f.) der Wahlforschung (in quantitativer Hinsicht) abzuschwächen, ja, mittlerweile kann sogar ein „Trend hin zu empirisch-quantifizierenden Arbeiten" (Klein 2004: 220) beobachtet werden.[261]

Mehr soll zu der normativen Debatte und ihrer statistisch-empirischen Assistenz nicht gesagt werden. Nicht dass Normativität – insbesondere wenn sie sich als solche klar zu erkennen gibt – grundsätzlich wissenschaftlich illegitim wäre. Doch folgt die vorliegende Studie der Überzeugung, dass der normative Ansatz in der Wahlsystem-Forschung aufgrund seines hohen Abstraktionsniveaus für die empirisch-komparative Untersuchung konkreter Wahlsysteme ungeeignet ist (vgl. 2.4.1.2). Auch soll der wissenschaftliche Wert statistischer Analyse nicht in Abrede gestellt werden. Doch tragen Korrelationsgrade, sosehr sie auch auf der Aggregatebene die interessierenden Zusammenhänge erhellen mögen, wenig zur Erklärung des Einzelfalls bei, bei dem es sich ja gerade um ein nicht-aggregiertes Phänomen handelt.

---

[260] Hinsichtlich der 'Effektivität' von Wahlsystemen (in der Herstellung parlamentarischer Mehrheiten) lautet die Schlussfolgerung: „There is no doubt that single-member plurality elections are more likely than proportional ones to assure a majority of seats to a party with only a plurality of the vote" (Blais/Carty 1988: 552). Was den Zusammenhang von Wahlsystem und demokratischer Konsolidierung angeht, wird folgende Konklusion formuliert: „The single-member district plurality system performs better than proportional representation with respect to the consolidation of fragile democracies" (Blais/Dion 1990: 262).

[261] Die in diesem Bereich erzielten Fortschritte können freilich die grundsätzlichen Forschungsdefizite der Wahlsystem-Forschung, insbesondere deren terminologische und konzeptionelle Probleme, nicht beheben (Nohlen 2003: 61f., 69, 2004c: 142); vgl. auch Sartori, der rückblickend kritisch feststellt: „(W)ith Rae, the political-science profession enters a path of measurements whose gains in precision are outweighed by major losses of understanding" (2001: 91). Der mathematisch orientierte Forschungszweig stellt aber nützliche Analyseinstrumente bereit, welche quantitativ erfassbare Effekte von Wahlsystemen erfassen helfen. Völlig unabhängig von dieser Deskriptionsleistung muss freilich die Frage nach dem *Erklärungs*potenzial solcher Messinstrumente gestellt werden (vgl. 2.4.1.2).

Anstatt mich erneut in die theoretischen Schützengräben zu begeben oder statistische Argumente mit statistischen Gegenargumenten zu bekämpfen, will ich im Folgenden den Blick auf zwei Zusammenhänge richten, welche die Relevanz des Wahlsystems für den Konsolidierungsprozess einer jungen Demokratie wesentlich bedingen: zum einen auf die Beziehung von Wahlsystem und Proportionalität (in der Stimmen-Mandate-Relation), zum anderen auf diejenige von Wahlsystem und Parteiensystem.[262] Der Zusammenhang der politisch-institutionellen Variablen Wahlsystem mit dem Phänomen demokratische Konsolidierung wurde, wie bereits erwähnt, in der Wahlforschung nur selten explizit thematisiert; meist schimmerte er indirekt durch das Argumentationsgewebe hindurch. Indem ich – auf der theoretischen Diskussionsebene verbleibend – die zentralen unterstellten Kausalrelationen extrahiere, mache ich die ansonsten nur sehr bedingt für die konkrete empirisch-vergleichende Untersuchung verwertbare theoretische Wahlsystem-Forschung für ein institutionalistisches Untersuchungsgerüst, wie es im Anschluss daran entwickelt werden soll, fruchtbar.[263]

2.4.1.1.1 Wahlsystem und Proportionalität

„Empirisch läßt sich (die) gewollte, definitorisch zugewiesene Wirkung (der beiden Wahlsystem-Grundtypen im Sinne von Repräsentationsprinzipien, AO) am besten an der Stimmen-Mandate-Relation belegen“ (Nohlen 2004c: 141). Als Faustregel kann

[262] Damit folge ich in etwa Rae, der mit Blick auf die unabhängige Variable Wahlsystem zwei abhängige Variablen unterscheidet: Proportionalität des Wahlergebnisses (*proximal effect*) und Fragmentierungsgrad des Parteiensystems (*distal* oder *long-range effect*) (Rae 1971: 67f.); vgl. auch Shugart (1992: 217ff.), bei dem diese Zweiteilung in seiner statistischen Untersuchung des Einflusses von Wahlsystem-Reformen in Verhältniswahlsystemen ebenfalls Anwendung findet. Es muss darauf hingewiesen werden, dass die beiden Effekte in der politischen Wirklichkeit in einem Zusammenhang stehen; insbesondere ist zu erwarten, dass höhere Proportionalitätsgrade eines Wahlsystems mit stärkeren Zersplitterungsgraden des zugehörigen Parteiensystems einhergehen. Allerdings sind die Beziehungen alles andere als evident: „(D)isproportionality – the intervening variable between the electoral system and multipartism – is only a weak predictor of the number of parties“ (Lijphart 1990: 493; vgl. auch 1994a: 75ff.; Nohlen 2004c: 393f.; abweichend Jones 1993).

[263] Aufgrund der Annahme, dass die Variable Wahlsystem eher in ihrer *indirekten* Wirkung auf den Konsolidierungsprozess einer Demokratie erfasst werden kann (siehe die Einleitung zu diesem Kapitel), sollen hier tatsächlich nur die *‘politischen Folgen’ des Wahlsystems* untersucht werden. Erst in einem weiteren Schritt, in Verknüpfung mit den politisch-institutionellen Variablen Regierungssystem und Parteiensystem, können aus diesen Konsequenzen Aussagen hinsichtlich der Demokratieentwicklung abgeleitet werden (vgl. Kapitel 2.5).

gelten: Mehrheitswahlsysteme weisen einen vergleichsweise hohen Disproportionseffekt auf, d.h. sie verzerren das Wahlergebnis in einer Weise, die parlamentarische Mehrheitsbildung klar fördert. Mehrheiten, die 'eigentlich', auf der Ebene der Wählerstimmen, keine bzw. keine so eindeutigen sind, stellen sich als bloße Folge des majoritär ausgerichteten Filterungsprozesses der *data of votes* durch das institutionelle Arrangement ein (*manufactured majority*).[264] Verhältniswahlsysteme wirken dagegen in Richtung Proportionalität der Relation von Stimmen und Mandaten; sie tendieren zu einer mehr oder weniger spiegelbildlichen Wiedergabe der im Wahlergebnis zum Ausdruck kommenden politischen Stärkeverhältnisse (vgl. besonders die statistisch-empirischen Studien von Rae 1971[265]; Lijphart 1994a; siehe auch die theoretische Bestätigung bei Loosemore/Hanby 1971). Zwar kommt es auch in Verhältniswahlsystemen nie zu vollständiger Proportionalität[266], doch stellt der Disproportionseffekt dort eine Quantité négligeable im Sinne des Systemziels dar.[267]

Freilich sind an dieser Stelle drei *caveats* angebracht: Erstens ist die Proportionalität eines Wahlsystems keine Konstante. Vielmehr variiert der Proportionseffekt im Zeitablauf.[268] Auch ist der Zusammenhang von Proportionalität und Fragmentierung des Parteiensystems weit weniger evident, als er auf den ersten Blick erscheint: Entgegen der sich aufdrängenden Annahme, dass diese beiden Größen positiv miteinander korreliert sein müssten, stehen sie eher in einem Spannungsverhältnis zueinander; Ursache sind psychologische Momente, die der Proportionalität bei hoher Fragmentierung entgegen-

---

[264] Siehe auch Rose (2000c: 164): „If the system tends to convert a minority of votes into a majority of seats, it can be described as manufacturing a majority." Der Begriff *manufactured majority* und sein Gegenstück *earned majority*, mit dem die Form parteilicher Mehrheitsbildung bezeichnet wird, nach der „eine Partei (...) bereits nach Stimmen eine absolute Mehrheit, die sich unter Anwendung jedweden Wahlsystems in eine parlamentarische Mehrheit übertragen sollte" (Nohlen 2004c: 382), erzielt, stammen von Rae (vgl. Rae 1971: 74, der dort auch die Komplementärkonzepte *natural* und *artificial minority* einführt).

[265] Vgl. v.a. die klassische „differential proposition", dass „proportional representation formulae tend to allocate seats more proportionally than do majority and plurality formulae" (Rae 1971: 96).

[266] „*Every* competitive election produces some disproportionality" (Gallagher 2000: 238; Hervorhebung AO).

[267] Insofern ein (Verhältnis-)Wahlsystem keine institutionellen Hürden beinhaltet, die einen Disproportionseffekt auslösen (reine Verhältniswahl), kann es als „no-effect system" bezeichnet werden, wie es Sartori mehrfach getan hat (vgl. etwa 1968: 278, 1986: 58, 1997: 47).

[268] Anhand der Disproportionseffekte, die einzelne Parteien in Abhängigkeit von ihren jeweiligen Stimmenanteilen hinsichtlich der Mandatszuteilung zu erleiden haben, können „Proportionalitätsprofile" von Wahlsystemen erstellt werden (Taagepera/Shugart 1989: 67; siehe auch Farrell 2001: 153ff.).

wirken (vgl. Nohlen 2004c: 392f.). Schließlich ist mit Florian Grotz zu bedenken, ob und inwieweit die Annahmen über kausale Wirkungsbeziehungen zwischen Wahlsystem und Proportionalität überhaupt von den 'alten' auf 'junge' Demokratien übertragen werden können (2000: 58; siehe auch Taagepera 1997).

Um präzisere Aussagen zum Zusammenhang von Wahlsystem und Proportionalität formulieren zu können, als dies hier möglich ist, müssten wir die abstrakte Ebene der Repräsentationsprinzipien verlassen, uns zunächst auf diejenige von Wahlsystemtypen begeben (vgl. 2.4.1.2) und uns sodann mit dem konkreten Arrangement der technischen Elemente eines Wahlsystems befassen (vgl. 2.4.2.1). Nur so viel sei dem interessierten Leser bereits an dieser Stelle gesagt: Indem die Grundtypen Mehrheits- und Verhältniswahl typologisch ausdifferenziert werden, wird es möglich, Wahlsysteme entlang eines Kontinuums zunehmender bzw. abnehmender Proportionalität in verschiedene Typen zu gruppieren; diese Argumentation auf einer mittleren Abstraktionsebene wird sich als erheblich 'empiriefreundlicher' erweisen als das Entweder-oder des dichotomischen Ordnungsschemas.[269] Was die verschiedenen technischen Elemente eines Wahlsystems (also Wahlkreiseinteilung, Kandidatur- und Stimmgebungsform, Stimmenverrechnung) angeht, muss darauf hingewiesen werden, dass es deren *Kombination* ist, welche über das Ausmaß der Verzerrung in der Stimmen-Mandate-Umrechnung entscheidet. Einzelne institutionelle Regelungen können anderen entgegenlaufen, sie neutralisieren oder deren Wirkung gar überkompensieren. Oder aber sie wirken in die gleiche Richtung und damit verstärkend. Insbesondere das Element der Wahlkreisgröße wird es sein, welches über die Frage der Proportionalität im Einzelfall entscheidet.

Wie lässt sich der Disproportionseffekt – schließlich handelt es sich hier um eine Schlüsselgröße jeglicher Beschäftigung mit Wahlsystemen – begrifflich erfassen? Allgemein lässt er sich definieren als „the extent to which the distribution of seats won S does not mirror the distribution of votes cast V for all parties" (Loosemore/Hanby 1971: 468). Heerscharen von Wissenschaftlern haben sich daran gemacht, dieses Konzept der Messbarkeit zugänglich zu machen. Das so angehäufte Wissen kann hier selbstverständlich nicht präsentiert werden. Es genügt der Hinweis darauf, dass der formal-

[269] Vgl. Nohlen (1995c: 862), der zu bedenken gibt: „Für eine empirische Theorie der Wahlsysteme ist die Unterscheidungsebene, auf der die Grundtypen bestimmt werden, viel zu abstrakt."

mathematische Weg der Argumentation, der damit eingeschlagen wurde, trotz bereits mehrfach hervorgehobener explikativer Unzulänglichkeiten nützliche Instrumente hervorgebracht hat, mit denen die Verzerrungseffekte von Wahlsystemen erfasst werden können. Im Folgenden sollen kurz zwei dieser Analysewerkzeuge vorgestellt werden, die für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung hilfreich erscheinen:

Proportionalitätsindizes geben Auskunft darüber, wie groß das Ausmaß der *deviation from proportionality* ist. Es besteht zwar kein Konsens darüber, welcher der geeignetste sei, allerdings werden bevorzugt folgende beiden Maßzahlen verwendet (Gallagher 2000: 238f.): Der *Loosemore-Hanby-Index* summiert die Differenzen zwischen Stimmen- (v) und Mandatsanteilen (s) der Parteien und teilt das Ergebnis anschließend durch zwei:

$$D = \frac{1}{2} \sum |v_i - s_i|$$

D ermittelt damit „the percentage overrepresentation summed over all overrepresented parties“ (Shugart 1992: 211). Der *Gallagher-Index* oder Index der größten Abweichung (auch: *least-squares index*) quadriert die Summe der Differenzen zwischen Stimmen- und Mandatsanteilen der Parteien und addiert diese auf, teilt das Ergebnis anschließend durch zwei und zieht daraus die Wurzel (Gallagher 1991):

$$Gh = \sqrt{\left(\frac{1}{2} \sum (v_i - s_i)^2 \right)}$$

Beide Maßzahlen reichen von 0 (perfekte Proportionalität) bis 100 (vollständige Disproportionalität) (vgl. Gallagher 2000: 239).[270] Wie für die üblichen Indizes[271] gilt, dass sie stark miteinander korreliert sind (Lijphart 1994a: 67). Zu erwähnen sind insbesondere der Rae-Index, wie er auch verwendet wird, um den Grad der Zersplitterung eines

[270] Zu den Unterschieden im Messverhalten der beiden Indizes vgl. etwa Lijphart (1994a: 60); Gallagher (2000: 239).

[271] Zu Überblicken über verschiedene Proportionalitätsindizes sowie Besprechungen der jeweiligen Vor- und Nachteile vgl. Lijphart (1986, 1994a: 58ff.); Taagepera (1998: 72f.); Nohlen (2004c: 468f.). Besonders umfassend ist die Untersuchung von Taagepera/Grofman (2003), in der eine Bewertung von 19 verschiedenen Indizes (auch von solchen, welche die Volatilität von Parteiensystemen bestimmen) vorgenommen wird.

Parteiensystems zu erfassen (Rae 1968, 1971; vgl. 2.3.1), sowie der Lijphart-Index oder Index der größten Abweichung (*largest-deviation index*; Lijphart 1994a).[272]

Doch aller mathematischen Raffinesse zum Trotz: „Wahlsysteme und Proportionalität bilden (...) keinen Zusammenhang, der sich von selbst versteht“ (Nohlen 2004c: 393). Zwar ist die Forschung in der Lage, die Disproportionswirkungen von Wahlsystemen relativ exakt vorherzusagen (ibid.: 394), doch bleibt ein gutes Stück an Unberechenbarkeit, die aus der technischen Verfasstheit eines Wahlsystems sowie den Einflüssen von institutionellen und nicht-institutionellen Kontextfaktoren resultiert.[273] Wie viel schwieriger erscheint es da, die Brücke zu schlagen vom Wahlsystem zum ungleich undurchsichtigeren Phänomen ‘demokratische Konsolidierung’!

2.4.1.1.2 Wahlsystem und Parteiensystem

Die Zusammenhänge zwischen wahlsystemischen Ursachen und nicht-wahlsystemischen Wirkungen sind, wir haben es soeben gesehen, nicht einfach zu erfassen. Gilt dies bereits für die Relation Wahlsystem – Proportionalität, verkompliziert sich die Untersuchungssituation im Falle des Parteiensystems noch weiter. Schließlich stellt ‘das Parteiensystem’ eine komplexe politisch-institutionelle Größe dar, die nach mehreren Dimensionen unterschieden werden kann und in ihrer Struktur und Dynamik auch von zahlreichen außerwahlsystemischen Faktoren beeinflusst wird (vgl. Kapitel 2.3).[274]

---

[272] Es sollte allerdings eine Trennlinie gezogen werden zwischen den hier erwähnten Proportionalitätsindizes und solchen Indizes, die sich auf die Fragmentierung von Parteiensystemen beziehen. Zwar bestehen auch zwischen diesen beiden Gruppen von Indizes starke Korrelationen, der Verwendungsbereich (Wahlsystem versus Parteiensystem) sowie die differente Aussagekraft sprechen allerdings für eine Auseinanderhaltung; vgl. Shugart, der zwar auf diese Differenz aufmerksam macht (1992: 212), aber gleichwohl und irreführenderweise die effektive Zahl der Parteien (Laakso/Taagepera 1979) sowie den Loosemore-Hanby-Index als „(t)wo indicators of proportionality“ (Shugart 1992: 211) bezeichnet.

[273] Insbesondere geht jedoch durch die Beschäftigung mit der quantitativen Erfassung von Wahlsystemen u.U. der Blick für das Wesentliche verloren; schließlich „lenkt die tendenzielle Fokussierung der Forschung auf den messbaren Teil des Untersuchungsgegenstandes die Aufmerksamkeit des Wissenschaftlers auf den mathematisch formalisierten Bereich des Problemfeldes“ (Nohlen 2004c: 63).

[274] Nicht ohne Grund hat Rae zur Untersuchung der *distal effects* von Wahlsystemen angemerkt: „Inferences of this kind must be made with *greatest* caution, since observed associations may reflect the influence of intervening or underlying factors in the political system which are independent of electoral law. Only probabilistic generalizations can therefore be made (…)” (Rae 1971: 68; Hervorhebung im

Die Komplexität des kausalen Beziehungsgeflechtes sollte uns indes nicht von dem Versuch abhalten, der interessierenden Wirkungsrelationen wissenschaftlich habhaft zu werden. Daher wird die Argumentation weiterhin der analytischen Simplifizierungstaktik folgen, die auf abstrakter Ebene Repräsentationsprinzipien kontextlos und unidirektional mit politischen Folgen in Beziehung setzt und die, ebenfalls aus Gründen besserer analytischer Handhabbarkeit, das Parteiensystem im Wesentlichen auf seine quantitative Dimension reduziert: die Fragmentierung. Es ist diese Merkmalsausprägung des Parteiensystems, welche der wissenschaftlichen Beobachtung am ehesten zugänglich ist.[275] Andere mögliche Untersuchungszusammenhänge, etwa der von Wahlsystem und parteiensystemischer Institutionalisierung, sollen dagegen nicht in den Blick genommen werden.

Doch selbst dieses vereinfachte Kausaldenken wird nicht die Übersichtlichkeit vorfinden, die man sich im Streben nach Eindeutigkeit bei der Bestimmung von Ursache-Wirkungs-Beziehungen erhofft hat. Duvergers „Gesetze“, „Arbeitshypothesen“[276] oder wie auch immer man sie titulieren mag, sind, die Forschung der letzten Jahrzehnte hat es hinlänglich bewiesen, weder theoretisch noch empirisch haltbar. Es erscheint daher müßig, sie nochmals auf ihren Verwendungswert abzuklopfen. Besprechen wir also, was wirklich als „hard knowledge“ (vgl. Taagepera 1998: 71ff.) in der Wahlsystem-Forschung gelten kann.

Original; siehe auch Lijphart 1990: 482). In Präsidialdemokratien etwa stellt das Regierungssystem eine zentrale und damit nicht zu vernachlässigende intervenierende Variable dar (vgl. Nohlen 1991b: 52, 1998a: 172f.).

[275] Auch die folgenden Ausführungen argumentieren wieder vorwiegend auf makroanalytischer Ebene; der einzelne Akteur, auch Kollektivakteure wie Parteien, bleiben praktisch unberücksichtigt: „Taken as an independent variable (...) electoral systems are assumed to affect the party *system*, not parties *per se*“ (Sartori 2001: 90; Hervorhebung im Original). Gleichwohl muss darauf hingewiesen werden, dass die Analyse der Wirkung von Wahlsystemen nicht ausschließlich den Konzentrationseffekt auf das Parteiensystem (*reductive effect*) in den Blick nehmen darf, sondern auch die manipulative Wirkung auf die Wählerentscheidung (*constraining effect*) berücksichtigen sollte. Sartori hat in Abhängigkeit von der Ausprägung dieser beiden Effekte „schwache“ (*feeble*) von „starken“ (*strong*) Wahlsystemen unterschieden (vgl. Sartori 1997: 32f.; siehe auch schon Sartori 1968; für eine Diskussion der sartorischen Kategorien vgl. Nohlen 1984b: 94f., 2004c: 127ff.). Vgl. auch Shugart (1992: 208), der sich den Strong-feeble-Gegensatz zu eigen macht und dessen Zusammenhang mit den einzelnen technischen Elementen von Wahlsystemen betont (die dann etwa, im Falle von ‘starken’ technischen Elementen, als „disproportional elements“ bezeichnet werden).

[276] Fast beiläufig gesteht Duverger ein, dass seine vormaligen „Gesetze“ auch als „Arbeitshypothesen“ gelten können: „(S)ociological laws, too, are working hypotheses“ (1984: 39, Anm. 2).

Grundsätzlich gilt: Alle Wahlsysteme üben einen gewissen Reduktionseffekt auf die Zahl der Parteien aus und fördern die stärksten unter ihnen (vgl. Nohlen 1992b: 23f., 2004c: 381; siehe auch Rae 1971: 77ff.). Rein *mechanisch* gesehen, verhindert der institutionelle Mechanismus, der die Transformation von Stimmen in Mandate regelt – das jeweilige Wahlsystem also –, dass die politischen Stärkeverhältnisse genau in der Weise auf Parlamentsebene repräsentiert werden, wie sie auf der Ebene der Wählerstimmen bestehen (zur Unterscheidung dieser Ebenen vgl. 2.3.1, Anm. 190).[277] Muss dieser Effekt für Mehrheitswahlsysteme im Allgemeinen als hoch angenommen werden, findet die Übertragung von Stimmen in Mandate bei Verhältniswahl 'wahrheitsgetreuer' statt.[278] Aber auch *psychologisch* wirken Wahlsysteme reduktiv[279]:

> (V)oters are aware of the fact that a vote for a smaller party is a wasted vote and therefore they are less inclined to bother voting for them, thereby further compounding the difficulties for smaller parties (Farrell 2001: 162).

Der psychologische Effekt von Wahlsystemen, den Taagepera/Shugart noch als „elusive" (1989: xiv) qualifiziert haben, besteht aber nicht nur in der Vorwegnahme des mechanischen Effekts durch den Wähler; auch die Kandidaturen und damit insbesondere parteipolitische Akteure verhalten sich antizipatorisch (vgl. besonders Blais/Carty 1991).[280]

Damit stellt der vom Wahlsystem ausgehende Reduktionseffekt eine mechanische Defragmentierungsleistung hinsichtlich des Parteiensystems dar, welche durch das antizipatorische Kalkül auf Wähler- und Elitenebene verstärkt wird. Die jeweiligen Teileffekte finden an verschiedenen 'Orten' des wahlsystemischen Wirkungsprozesses statt:

---

[277] Der mechanische Effekt eines Wahlsystems bezieht sich auf „the tendency of certain electoral rules to give a bonus to the larger parties and penalize the smaller parties, giving them less than the seat shares based on ideal PR. Once the electoral rules are fixed, their effect is mechanical in the sense that no human manipulation or strategy is involved" (Taagepera/Shugart 1989: 65; vgl. auch Taagepera/Shugart 1993). Damit folgt dieser Effekt einer „mathematischen Logik, welche die Beziehungen zwischen den technischen Elementen eines Wahlsystems dominiert" (Nohlen 2003: 84; Übersetzung AO).

[278] Dieser Befund trifft auch auf Entwicklungsländer zu, wie eine statistische Untersuchung von Norris (1997: 306f.) zeigt. Damit können die gängigen Annahmen zum Zusammenhang von Wahlsystem und parteiensystemischer Zersplitterung auch auf 'junge Demokratien', bei denen es sich meist um Drittwelt-Staaten handelt, übertragen werden.

[279] Die Unterscheidung 'mechanisch – psychologisch' geht auf Duverger (1959: 238) zurück.

[280] Vgl. Shugart (1985), der am Beispiel des venezolanischen Wahlsystems aufzeigt, dass beide Effekte sowohl wirksam sind als auch interagieren und primär von der Wahlkreisgröße abhängen.

„(T)he psychological factor affects the vote, the mechanical factor the seats (given the vote)" (Blais/Carty 1991: 80). Wenn wir die Gegenüberstellung von Mehrheitswahl und Verhältniswahl beibehalten, bleibt als Fazit zum Zusammenhang von Wahlsystem und Fragmentierung des Parteiensystems festzuhalten: *In der Tendenz* gilt, dass „wherever there is a proportional electoral system there is a greater likelihood of finding more parties represented in the parliament" (Farrell 2001: 162). Empirische Gegenbeispiele machen aber auf die Notwendigkeit aufmerksam, weitere auf das Parteiensystem einwirkende Faktoren bei der Analyse zu berücksichtigen; die Beschäftigung mit dem Wahlsystem, zumal die abstrakte auf der Ebene der Repräsentationsprinzipien, kann nur ein Ausgangspunkt der Untersuchung sein.

2.4.1.2 Historisch-empirische Wahlforschung und demokratische Konsolidierung

Historisch-empirische Wahlforschung will mehr als normativer und statistischer Ansatz – und weniger: Sie plädiert zum einen für ein Mehr an Kontextberücksichtigung, ohne die das Funktionieren konkreter Wahlsysteme aus ihrer Sicht nicht hinreichend verstanden werden kann. Damit hält sie zugleich ein Weniger an zum Universalen bzw. Gesetzmäßigen tendierender Verallgemeinerung für angemessen, ohne freilich die Generalisierbarkeit wissenschaftlicher Aussagen in diesem Bereich gänzlich in Abrede zu stellen.

Dieses Mehr und Weniger des historisch-empirischen Ansatzes folgt dessen Präferenz für ein Argumentieren in der vergleichenden Systemforschung auf einer mittleren Analyseebene. Denn – nun erfolgt gleichsam die historisch-empirische Generalabrechnung mit den bis hierher angestellten theoretischen Überlegungen – *ceteris paribus* lässt sich vieles behaupten: Theoretisch wohlüberlegt und in sich schlüssig hat die Wahlsystem-Forschung in ihrer normativ-deduktiven Variante, assistiert von empirisch-statistischen Untersuchungen, immer wieder den Nachweis zu erbringen versucht, Mehrheitswahl verursache dies, Verhältniswahl jenes, oder – für den Fall, dass die Grundtypen immerhin ausdifferenziert wurden – das eine Wahlsystem funktioniere so, ein anderes so, wieder ein anderes so. Die Argumentation wurde im Laufe der Zeit immer ausgefeilter, die Messinstrumente immer raffinierter; die Fülle an mittlerweile zur

Verfügung stehender Literatur gibt davon Zeugnis. Doch sosehr die Logik der Argumentation bestechen, so stark die Erhärtungen der Korrelationsanalysen, so elegant die Messverfahren, so griffig die angelsächsische Rede vom *other things being equal* auch sein mögen: In der soziopolitischen Wirklichkeit, in die ein Wahlsystem eingepflanzt wird, gilt das Faktum des *ceteris non paribus*; damit relativiert sich aber sofort das theoretische Postulat vom Wahlsystem als eindeutig *verursachender* Größe. Sicher, indem das Wahlsystem Regeln konstituiert, nach denen der politische Wettbewerb geprägt wird, und indem es Anreizwirkungen beinhaltet, welche politischen Akteuren wie auch der Wahlbevölkerung bestimmte Verhaltensweisen nahelegen, kann ihm kausale Relevanz nicht abgesprochen werden. Der Kontext – und darin liegt das Credo historisch-empirisch orientierter Wahlforschung – ist aber imstande, die theoretisch angenommenen Wirkungen abzulenken, zu neutralisieren oder gar in ihr Gegenteil zu verkehren. Mehr Kontext und weniger *in abstracto* formulierte Aussagen zu den Auswirkungen von Wahlsystemen – so lautet das synthetisierte Forschungsdesiderat des historisch-empirischen Ansatzes.

Die folgenden Zeilen stellen den Versuch dar, eine Art allgemeines historisch-empirisches Forschungsprogramm für die Untersuchung des Zusammenhangs von Wahlsystem und demokratischer Konsolidierung zu skizzieren. Indem Kritik an der traditionellen Wahlforschung geübt und methodologisch Grundsätzliches zu den interessierenden Zusammenhängen gesagt wird, nimmt dieser Abschnitt eine Art intellektuelle Grundsteinlegung für den wahlsystemzentrierten Untersuchungsansatz der Studie vor. Ziel ist die Annäherung an die Frage: „Wie kann der Zusammenhang von Wahlsystem und demokratischer Konsolidierung im *konkreten* Fall einer jungen Demokratie und unter komparativem Blickwinkel untersucht werden?“ Dazu will ich zunächst *Kritik* üben an einer theoretischen Argumentation, wie sie den bisherigen Verlauf des Kapitels dominiert hat (1.). Daraus soll im Anschluss ein *historisch-empirisches Gegenprogramm*[281] entwickelt werden, das in Kapitel 2.5 in ein empirisch-vergleichend verwertbares Untersuchungsgerüst integriert werden kann (2.).

1. Insbesondere bei der Untersuchung der Auswirkungen *konkreter* Wahlsysteme in *konkreten* politischen Systemen führt die normativ-deduktive Kontextvergessenheit in die explikative Sackgasse: Dann treten die theoretisch postulierten Wahlsystem-Effekte u.U. in Konflikt mit dessen tatsächlichen Konsequenzen (a), dann reibt sich die statistische Logik des Argumentierens auf der Aggregatebene mit dem Anspruch des Einzelfalls auf individuelle Erklärung (b).

a) Ohne auf argumentative Einzelheiten der theoretischen Wahlsystem-Forschung einzugehen und in Anknüpfung an die soeben angestellten Überlegungen zur Kausalfrage von Wahlsystemen muss als zentraler Kritikpunkt am normativen Ansatz festgehalten werden: In seiner theoretischen Abgehobenheit, der Tendenz, die komplexe Frage politischer Auswirkungen der Vielfalt von Wahlsystemen begrifflich-analytisch auf den Gegensatz von Mehrheits- und Verhältniswahl zu reduzieren[282], sowie der Überbetonung des Faktors Wahlsystem vermag er der Konfrontation mit der Empirie nicht standzuhalten.[283] Dies gilt insbesondere dort, wo er, verkappt oder bekennend, nomologische Züge annimmt.[284] So wie der prognostische Wert dieser

[281] ‘Gegen-’ soll jedoch nicht als Abschottung voneinander verstanden werden (vgl. Nohlen 2003: 77). Es ist ja gerade die Vorgehensweise dieser Untersuchung, die vielfältig theoretisch gewonnenen Aussagen als testbare Hypothesen für die empirische Analyse heranzuziehen (vgl. auch Anm. 287).

[282] Grotz (2000: 57) spricht treffend von den „idealtypischen Zielvorstellungen“, die sich aus der „binäre(n) Alternative zwischen Mehrheitswahl und Verhältniswahl“ ergeben, und führt aus, wie die Struktur realer Wahlsysteme sowie der Einfluss des politisch-strukturellen Kontextes (ibid.: 57ff.) den Anspruch dieser Zielvorstellungen zunichtemachen.

[283] Den Kulminationspunkt erreicht die normative Debatte aus methodologischer Sicht „in dem fragwürdigen Ansatz, komplexe politische Systeme, deren Funktionen und Strukturprobleme vom Wahlsystem her zu erklären und das Schicksal der Demokratie überhaupt von der Gestaltung des Wahlsystems abhängig zu machen“ (Nohlen 1978: 13).

[284] Für Kritik an der nomologischen Variante des theoretischen Argumentationsstrangs, insbesondere auch an den sartorischen Neuformulierungsversuchen der ursprünglich von Duverger entwickelten gesetzmäßigen Aussagen, vgl. v.a. Nohlen (2004c: 437ff.); die Ausführungen stellen gleichzeitig einen guten Überblick über die nomologisch orientierte Literatur dar. Siehe auch Nohlen (2004b: 437ff.), wo explizit von „antinomologischer Kritik“ die Rede ist, sowie schon Nohlen (1978: 13f., 358f., 1987: 54ff., 1993b: 18ff.). Ein vernichtendes Urteil zu den Gesetzesformulierern im Kielwasser von Duverger, namentlich Rae und Sartori, fällt Klein (2004: 224): „Die (...) versuchte Weiterentwicklung und Konkretisierung der Gesetze von Duverger ergab schließlich im Grunde triviale, wenn nicht gar tautologische Aussagen ohne nennenswerten Informationsgehalt.“ Gleichwohl sollte die berechtigte Skepsis gegenüber dem Gesetzesanspruch mancher Forscher nicht in einen antinomologischen Reflex ausarten, der in die Totalaufgabe jedweder Generalisierungsbemühungen mündet; vgl. etwa Bogdanor (1983b: 254), für den „any theory making the electoral system a fundamental causative factor in the development of party systems cannot be sustained.“ Wer davon ausgeht, dass *institutions matter*, für den ist das

Aussagen immer aufs Neue widerlegt worden ist, so dürftig nimmt sich auch deren Erklärungswert aus, sobald diese vom theoretischen Räsonieren auf den Boden der empirischen Tatsachen geholt werden. Damit ist der normative Ansatz für die Untersuchung konkreter Wahlsysteme ungeeignet. Immerhin stellt er ausgefeilte Aussagensysteme bereit, die als testbare Hypothesen in ein institutionalistisches Untersuchungsgerüst integriert werden können.

b) Für den empirisch-statistischen Ansatz gilt Ähnliches. Seine Meriten stehen außer Frage; insbesondere stellt er nützliche quantitative Analyseinstrumente bereit und liefert durch Ermittlung statistischer Zusammenhänge Hinweise auf mögliche Kausalrelationen. Allerdings vermag die statistische Herangehensweise – wir sahen es bereits in der Regierungssystem-Debatte – wiederum den konkreten Fall nicht in einer Weise zu erklären, die dessen Komplexität angemessen ist. Schließlich beziehen sich ermittelte Korrelationsgrade mitnichten auf das Wahlsystem etwa Israels und dessen Auswirkungen, sondern auf ein Länder*sample*. Damit argumentiert der statistische Ansatz auf der Aggregatebene; den Einzelfall hat er nicht im Blick.[285] Darüber hinaus darf Korrelation nicht mit Kausalität verwechselt werden – auch dies wurde bereits im Zusammenhang mit der Präsidentialismus-Kontroverse diskutiert.[286] Indem der empirisch-statistische Ansatz aber korrelationsgestützte Hinweise auf mögliche Kausalitäten liefert bzw. vermutete Kausalrelationen statistisch erhärtet, können auch seine Aussagen für die vorliegende Untersuchung genutzt werden: gleich den theoretisch postulierten Annahmen des normativen Ansatzes nicht in der Annahme universaler Gültigkeit, sondern *cum grano salis*.[287]

Wahlsystem selbstverständlich ein „fundamental causative factor“, wenn auch nur einer neben anderen politisch-institutionellen Faktoren, die zudem in einen seinerseits wirkmächtigen Kontext eingebettet sind.

[285] Die Untauglichkeit statistisch gewonnener Aussagen zu den Zusammenhängen zwischen untersuchten Variablen für die konkrete Kausalanalyse einer jungen Demokratie kommt etwa in folgendem Satz zum Ausdruck, der die Überlebenswahrscheinlichkeit von Demokratien mit Verhältniswahlsystem gegenüber solchen mit Mehrheitswahlsystem quantifizierend bestimmen soll: „The prospect of having a slower death is slight consolation when one knows that death is twice as likely to occur“ (Blais/Dion 1990: 257f.).

[286] Zur Kritik am statistisch-empirischen Ansatz in der Wahlsystem-Forschung vgl. etwa Nohlen (1978: 358f., 2003: 73f., 2004c: 397f.), der den Schwerpunkt der Kritik jeweils auf verschiedene Autoren (Lijphart und Rae) legt.

[287] Die Einschränkung der Gültigkeit der theoretisch und statistisch gewonnenen Aussagen besteht in deren Herabstufung zu testbaren Hypothesen, die als Teil eines Untersuchungsgerüstes für die empi-

2. Das Insistieren auf der bloß *relativen* Bedeutung des Faktors Wahlsystem, wie es durch die Kritik an theoretischer und statistisch-empirischer Forschung durchschimmert und wie es insbesondere mit Blick auf junge Demokratien angemessen erscheint, in denen wichtige Faktoren, welche die Funktionsweise eines Wahlsystems beeinflussen, noch im Fluss sind (vgl. Taagepera 2002: 254), steht für die explikative (und prognostische) Bescheidenheit des historisch-empirischen Ansatzes und damit historisch-empirisch orientierter Wahlforschung[288]; es ist eben

> sehr schwierig, kausale Beziehungen zwischen dem Wahlsystem und dem Format des Parteiensystems herzustellen, ganz zu schweigen von anderen Zusammenhängen (Wahlsystem und Stabilität des politischen Systems, Konsolidierung der Demokratie etc.) (Nohlen 2004c: 143).[289]

Nun darf die Relativitätsannahme nicht mit der Totalaufgabe wissenschaftlichen Generalisierungsanspruchs verwechselt werden: Zwar wird der Absolutheitsanspruch der auf abstrakter Ebene formulierten Aussagen bestritten, zwar hält der historisch-empirische Ansatz korrelationsanalytisch gewonnene Untersuchungsergebnisse nicht für die Quelle der Erkenntnis für konkret interessierende Kausalzusammenhänge, doch predigt er keinesfalls Kapitulation oder explikative Beliebigkeit. Nein. Kontextbezogener Institutionalismus in der Wahlforschung folgt einem anspruchsvollen Verständnis sozialer Kausalität, dem es selbstverständlich ist, dass für die Erklärung politischer und gesellschaftlicher Phänomene nicht bloß ein Faktor herangezogen werden kann; institutionelle Kofaktoren und Kontext können in aller Regel nicht unberücksichtigt bleiben, will man den Gegenstand nicht völlig unterkomplex behandeln. Der aus dieser Perspektive not-

---

risch-vergleichende Analyse verwendet werden können. Damit nehmen die beiden Ansätze eine wichtige Komplementärfunktion für die historisch-empirische Argumentation ein. Angesichts der Vielfalt der Perspektiven in der Institutionen- und speziell in der Wahlsystem-Forschung, wie sie sich nicht zuletzt in der Koexistenz der drei Ansätze niederschlägt, muss es sehr verwundern, wenn der erhoffte wissenschaftliche Fortschritt vornehmlich an Fortschritten in nur einem der drei Ansätze festgemacht wird: „Der wissenschaftliche Fortschritt innerhalb der Wahlforschung (...) erweist sich (...) einmal mehr als abhängig von der Verfügbarkeit angemessener Daten und komplexer Analyseverfahren“ (Klein 2004: 235). Dieser Schlusssatz eines ansonsten durchaus lesenswerten Artikels trägt nicht gerade dazu bei, den Leser zu perspektivischer Öffnung in der Wahlforschung zu ermuntern.

[288] Taagepera, wiewohl bekennender *electoral designer*, gibt gleichfalls zu bedenken: „We should be modest about our ability to predict the effect of electoral rules“ (2002: 264).

[289] Auf den relativen Stellenwert von Wahlsystemen für die Stabilitätsfrage politischer Systeme verweist auch Taagepera (1998: 70): „A good electoral system cannot salvage a polity where many other institutions, attitudes and policies break down. On the other hand, an otherwise healthy polity can compensate for a poor electoral system in many ways. However, a poor electoral system can contribute to crisis in the case of shaky polities – and most polities have their fragile aspects and periods.”

wendig resultierende „wissenschaftliche(.) Relativismus“ (Nohlen 2004c: 404; vgl. auch 368) stellt kein Eingeständnis mangelnder Erklärungskapazität dar; er ist vielmehr zentraler Bestandteil historisch-empirischen Forschens überhaupt.

Erstmalig vernehmbar zog historisch-empirischer Wind in der internationalen Wahlsystem-Forschung mit Nohlens Opus Magnum „Wahlsysteme der Welt“ (1978) ein. Nohlen hat in der Folge mehrere umfangreiche Schriften in verschiedenen Sprachen zum Thema Wahlsysteme vorgelegt, welche auch als Weiterentwicklung des historisch-empirischen Ansatzes in der Wahlsystem-Forschung gelesen werden können (siehe Nohlen 1995a, 1996a, 2004b, 2004c, die z.T. in mehreren Auflagen erschienen sind).[290] Dieser Ansatz, der sich in Abgrenzung zum normativen sowie zum statistisch-empirischen Ansatz versteht, bezeichnet einen wissenschaftlichen Zugang, wie er auf institutionenorientierte Argumentation überhaupt (vgl. ausführlich Kapitel 2.1), speziell aber auf den Gegenstandsbereich der Wahlsysteme angewandt werden kann. Aus der Konfrontation mit der oben ausgeführten theoretischen Argumentation heraus erscheinen besonders drei Punkte bedeutsam, die für die empirische Analyse, wie sie in Teil II der Arbeit vorgenommen wird, berücksichtigt werden sollten.

1. Präzise Begrifflichkeiten

Gerade die Wahlforschung krankt an begrifflichen Unschärfen und Uneinheitlichkeit im Gebrauch der disziplinspezifischen Termini. Dies bleibt für den Erkenntnisgewinn des Faches nicht folgenlos. „Viele Missverständnisse und Bewertungsunterschiede resultieren (...) auch aus dem Mangel an einem allgemein akzeptierten konzeptionellen Rahmen und an einer einheitlichen Begrifflichkeit“ (Nohlen 2004c: 121). Zu Beginn des Kapitels wurde bereits auf die Notwendigkeit hingewiesen, eine begriffliche Unterscheidung zwischen Wahlsystem im Sinne von Repräsentationsprinzip und Wahlsystem im Sinne von Entscheidungsregel vorzunehmen; es ist eben zu unspezifisch und damit analytisch wenig hilfreich, von der Verhältniswahl, der Mehrheitswahl usw. zu sprechen. Die Tu-

[290] Im Folgenden werde ich nicht stets auf das gesamte nohlensche Schrifttum Bezug nehmen, bei dem überdies unzählige Zeitschriftenartikel und Beiträge zu Sammelbänden zu berücksichtigen sind; vgl. hierzu das Literaturverzeichnis. Vgl. auch die jüngste historisch-empirische Untersuchung, die sich dem Thema Wahlsysteme annimmt (Krohn 2003).

gend begrifflicher Distinktion zwecks analytischer Unterscheidungsfähigkeit sollte auch sonst berücksichtigt werden. Diejenigen wichtigen wahlsystematischen Termini, die bis hierher noch nicht geklärt wurden, sollen daher im weiteren Verlauf des Kapitels präzise definiert werden. Exakte semantische Eingrenzung ist kein Selbstzweck. Auch in der Wahlforschung gilt: Je eindeutiger die Klärung eines Begriffs, desto einfacher seine Operationalisierung.[291]

2. Mehrebenenbewusstsein

Die Abstraktionsebene, auf der die klassische, theoretisch orientierte Wahlsystem-Forschung argumentiert, sollte verlassen werden; hier ist keine Passung der zum Universalen neigenden Aussagen mit der empirischen Wirklichkeit und also ein nur höchst unzureichendes Erklärungspotenzial in Bezug auf diese gegeben.[292] Nicht dass es vorzuziehen wäre, wahlsysteminteressiertes Forschen gleichsam am Einzelfall kleben zu lassen und sich in purer Deskription zu verlieren. Doch erscheint institutionalistisches Argumentieren auf einer mittleren Abstraktionsebene wünschenswert, auf welcher es möglich ist, den Generalisierungsanspruch der obersten Ebene mit dem Anspruch der Gerechtwerdung des Einzelfalls zu versöhnen: Die mittlere Analyseebene „stellt die notwendige Verknüpfung zwischen einem empirischen und einem theoretischen Element dar“ (Nohlen 2003: 83; Übersetzung AO). Das Herabsteigen auf Sartoris Abstraktionsleiter (1970: 64ff.) ermöglicht es, mit wissenschaftlichen Konzepten zu hantieren, bei denen sich Extension der verwendeten Begriffe, d.h. deren Anwendungsbereich, und Intensität begrifflichen Bedeutungsgehalts die Waage halten.

Eine analytisch fruchtbare Möglichkeit, diesen Anspruch zu verwirklichen, stellt das wissenschaftliche Arbeiten mit *Wahlsystemtypen* dar, welche zwischen der unteren Ebene konkreter Wahlsysteme in ihrer jeweils spezifischen technischen Ausgestaltung und der oberen Ebene der Repräsentationsprinzipien Mehrheitswahl und Verhältniswahl

---

[291] Vgl. zu der Problematik unklarer Begrifflichkeiten in der Wahlforschung auch Nohlen (1969: 31f., 1978: 14f., 1984b: 83f.); siehe auch Lijphart (1984: 436), der in seiner Bestandsaufnahme der vergleichenden Wahlsystem-Forschung vor gut zwanzig Jahren einen einheitlichen Sprachgebrauch angemahnt hat.

anzusiedeln sind. Eine Typologie der Wahlsysteme, wie sie Dieter Nohlen entwickelt hat (vgl. u.a. Nohlen 1995a: 93ff., 1996a: 77ff., 2003: 72f., 2004b: 111ff., 2004c: 167ff.; Nohlen/Kasapovic 1996: 28ff.; siehe auch Krohn 2003: 53ff.), kann die Empirieferne und damit die Erklärungsdefizite der theoretischen Argumentation überwinden helfen, ohne sich in der Beschreibung der technischen Details des einzelnen Wahlsystems zu verlieren; sie stuft den abstrakten Erklärungsanspruch auf einen solchen mittlerer Reichweite herab, ohne in die totale Erklärungsindividualität abzugleiten.[293] Die Ausdifferenzierung der Grundtypen bedeutet nicht, dass das dichotomische Ordnungsschema seine Funktion verloren hätte; je nach Grundwirkungsrichtung ist die Zuordnung einzelner Wahlsysteme und Wahlsystemtypen zu Mehrheits- bzw. Verhältniswahl nach wie vor am Platze. Sie trägt jedoch dem Umstand Rechnung, dass Mehrheitswahl nicht gleich Mehrheitswahl und Verhältniswahl nicht gleich Verhältniswahl ist. So lassen sich innerhalb des Grundtyps Mehrheitswahl unterscheiden:

- relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen;
- absolute Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen;
- Mehrheitswahl mit Minderheitenvertretung;
- Mehrheitswahl in kleinen Wahlkreisen;
- Mehrheitswahl mit proportionaler Zusatzliste.

Der Grundtyp Verhältniswahl kann wie folgt ausdifferenziert werden:

- Verhältniswahl in Mehrpersonenwahlkreisen;
- kompensatorische Verhältniswahl;
- personalisierte Verhältniswahl mit Sperrklausel;
- übertragbare Einzelstimmgebung;
- reine Verhältniswahl.

---

[292] Mit Sartoris Worten: „(T)he more we climb toward high-flown universals, the more tenuous the link with the empirical evidence“ (1970: 1035).

[293] Mit Nohlen liegt der Vorteil einer solchen Vorgehensweise darin, dass „deren Auswirkungen abstrakt formuliert werden können, ohne realitätsfern zu sein, da für die Wahlsystemtypen anders als für die Grundtypen die wahrscheinlichen Effekte, die sie erzielen, bereits konstitutive Merkmale ihrer Konstruktion sind“ (2004c: 166). Vgl. auch seinen Aufsatz zum Thema Typologien (Nohlen 1994d).

Für die Zwecke der empirisch-vergleichenden Untersuchung wie der vorliegenden erscheint es nicht notwendig, die gesamte Typologie zu explizieren. Bemerkenswert ist aber erstens die Tatsache, dass die jeweiligen Ausdifferenzierungen der Grundtypen Mehrheitswahl und Verhältniswahl eine Abnahme im Disproportionseffekt der Wahlsysteme widerspiegeln: Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen wirkt weit stärker mehrheitsbildend als Mehrheitswahl mit proportionaler Zusatzliste. Ebenso liegt Verhältniswahl in Mehrpersonenwahlkreisen, obschon sie in ihrer Wirkungsrichtung eindeutig dem Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl zugerechnet werden muss, innerhalb dieses Grundtyps am weitesten vom Ideal spiegelbildlicher Vertretung der soziopolitischen Kräfteverhältnisse auf Parlamentsebene entfernt.

Zweitens vermittelt die Typologie ein Bewusstsein von der analytischen Nützlichkeit der Mehrebenenanalyse von Wahlsystemen: Unangetastet bleibt die traditionelle dichotomische Einteilung in Mehrheits- und Verhältniswahl. Auf der obersten Analyseebene gilt es, zwischen diesen beiden Grundtypen (im Sinne der Repräsentationsprinzipien, keinesfalls mit Blick auf die vorherrschende Entscheidungsregel) zu unterscheiden. Die mittlere Analyseebene, auf der das typologische Denken operiert, erlaubt eine realitätsnähere Ausdifferenzierung des groben abstrakten Ordnungsschemas, ohne bereits die Einzelheiten des konkreten Wahlsystems zu studieren. Diese Aufgabe wird auf der unteren Analyseebene angegangen. Erst hier, in Anschauung des konkreten Institutionenarrangements, wird der Fokus derart verkleinert, dass die einzelnen technischen Elemente, ihre Einzelwirkungsweisen und ihr Zusammenspiel sichtbar werden.

Drittens stellt die nohlensche Typologie kein geschlossenes System dar, das den Anspruch erhebt, das Universum der Wahlsysteme erschöpfend typologisiert darzustellen; gerade die Offenheit und damit Erweiterbarkeit ist es, welche das Ordnungssystem charakterisiert. Dies zeigt sich beispielsweise mit Blick auf das Zweierwahlkreis-System (*binominal electoral system*), wie es in dem in dieser Studie untersuchten Chile verwendet wird. Auf den ersten Blick gehört es zwar der Mehrheitswahl in kleinen Wahlkreisen an, im Grunde stellt es aufgrund seiner spezifischen Funktionsweise aber einen eigenständigen Wahlsystemtyp dar und kann als solches problemlos in die Typologie integriert werden (vgl. Nohlen 2004c: 180; siehe auch 6.1.2.3).

3. Ein für die empirisch-vergleichende Analyse geeignetes Untersuchungsgerüst

Wie können die historisch-empirischen Ansprüche in die Forschungspraxis umgesetzt werden? Benötigt wird dazu ein Untersuchungsgerüst, das für die empirische und komparative Analyse konkreter Wahlsysteme herangezogen werden kann. Zum einen soll der Forscher dazu befähigt werden, theoriegeleitet das einzelne Wahlsystem besser zu verstehen. Zum anderen sollen durch den Vergleich generalisierende Einsichten gewonnen, also via Anschauung empirischen Materials theoretisches Wissen erlangt werden.

Die Auseinandersetzung mit normativ-deduktivem und statistisch-empirischem Ansatz in der Wahlsystem-Forschung darf bei der Ausarbeitung eines geeigneten *framework of analysis* nicht dahin gehend missverstanden werden, dass deren Erkenntnisse ohne Bedeutung seien. Ganz im Gegenteil: Es wäre ein fatales Missverständnis, würde man (weitgehend) methodologische Kritik mit Ausmusterung des Wissensbestandes gleichsetzen; so schüttete man das Kind mit dem Bade aus. Die Kritik an der traditionellen Wahlforschung sollte vielmehr in einer Weise fruchtbar gemacht werden, die es gestattet, deren Erkenntnisse konstruktiv in das Untersuchungsgerüst zu integrieren: indem man sie nicht für universal gesichertes Wissen, also sozusagen nicht für theoretisch bare Münze hält, sondern sie als Hypothesen verwendet, die in forschungsleitender Funktion verwendet werden können, sich aber in Konfrontation mit der Empirie bewähren müssen.

2.4.2 Die Konsolidierungsrelevanz des Wahlsystems: Das analytische Rüstzeug für die empirienahe Analyse

Nachdem die theoretische Wahlsystem-Forschung daraufhin untersucht wurde, inwieweit sie dazu geeignet ist, den Zusammenhang von Wahlsystem und demokratischer Konsolidierung zu erhellen, und im Anschluss an die historisch-empirischen Präliminarien gilt es nun, ein Analyseraster zu entwickeln, mit dem Wahlsysteme empirisch-vergleichend auf ihre Konsolidierungsrelevanz untersucht werden können und das sich gleichzeitig in die ‘Trilogie’ von Regierungssystem, Wahlsystem und Parteiensystem einfügen lässt, welche insgesamt als neoinstitutionalistisches *framework of analysis* verwendet werden soll.

Dass Wahlsystemen in vielerlei Hinsicht Demokratierelevanz zugesprochen wurde und die Literatur sie auch als solche vielfach thematisiert hat, wurde bereits in der Kapiteleinleitung sowie in Abschnitt 2.4.1 deutlich. Angesichts der Leitfrage dieser Untersuchung, in welcher Hinsicht nämlich politische Institutionen den Prozess demokratischer Konsolidierung beeinflussen – und zwar indem dem Regierungssystem ein Erklärungsprimat eingeräumt wird –, erscheint ein im Wesentlichen *dreidimensionaler Untersuchungsansatz* vonnöten:

Erstens soll – ganz im Sinne der klassischen Wahlforschung, wie sie sich in Beschäftigung mit parlamentarischen Demokratien entwickelt hat – das *Wahlsystem für die Parlamentswahlen* in den Blick genommen werden. Hier kann erkenntnismäßig an das in 2.4.1.1 aufbereitete Wissen der theoretischen und statistisch-empirischen Forschung angeknüpft werden; besonders die Proportionalität des Wahlergebnisses sowie die Struktur des Parteiensystems stehen damit im Mittelpunkt des Interesses. Allerdings bedarf es, um den notwendigen Schritt von der Höhe der theoretischen Argumentation auf die unteren Abstraktionsebenen zu tun und in die Lage versetzt zu werden, empirisch vorfindbare Wahlsysteme vergleichend zu untersuchen, der Beschäftigung mit der konkreten Konstruktionsweise von Wahlsystemen. Erst die Kenntnis von deren technischer Verfasstheit erlaubt die Formulierung qualifizierter Aussagen zur Funktionsweise und damit Konsolidierungsrelevanz elektoraler Institutionenarrangements.

Zweitens will ich – abweichend von der klassischen Wahlforschung und aus der Beschäftigung mit nicht-parlamentarischen Demokratien heraus – das *Wahlsystem für die Präsidentschaftswahlen* unter die Lupe nehmen. Gerade die lateinamerikanische Teilwelle von Huntingtons „Third Wave of Democratization“ (1991) hat wieder einmal die räumlich-historische Bedingtheit und damit das *travelling problem* wissenschaftlicher Konzepte (Sartori 1970) vor Augen geführt. ‘Das Wahlsystem’ gibt es nämlich – zumindest in präsidentiellen Systemen – nicht. Die gesonderte Wahl des Oberhauptes der Exekutive und das damit zusammenhängende Regelset bedürfen einer gesonderten Betrachtung. Erst das Bewusstsein, dass wir es in präsidentiellen Regierungssystemen im Grunde mit zwei Teilwahlsystemen zu tun haben (Nohlen 1998a: 173), eröffnet eine Perspektive, welche der spezifischen Dynamik des politischen Prozesses in dieser Regierungsform gerecht wird.

Drittens und in Vervollständigung der soeben unternommenen institutionalistischen Horizonterweiterung darf das *Timing von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen* nicht außer Acht gelassen werden. Das zeitliche Aufeinanderabgestimmtsein dieser Legislative und Exekutive konstituierenden Wahlgänge stellt kein Randproblem der Untersuchung des politischen Prozesses dar; vielmehr bedingt es dessen Dynamik, insbesondere die Funktionsweise des Regierungssystems, maßgeblich mit.

Alle drei Dimensionen des Wahlsystems reklamieren analytische Gleichrangigkeit für sich. Sie sind zwar unterschiedlich komplex und damit unterschiedlich leicht analysierbar, in explikativer Hinsicht sollte jedoch – diese Überzeugung vertritt die vorliegende Studie – allen dreien der gleiche Stellenwert eingeräumt werden.[294] Untersuchungen von Wahlsystemen im Präsidentialismus, die bestimmte Dimensionen bevorzugen bzw. andere vernachlässigen, sind Erklärungslücken gewiss.

2.4.2.1 Parlamentswahlsystem

Die abstrakte Argumentation auf der Ebene der Repräsentationsprinzipien, wie sie der theoretischen Wahlsystem-Forschung eigen ist, vermag grundsätzliche institutionelle Wirkungsweisen zu beleuchten; grosso modo kann das Institutionenset, welches die Parlamentswahlen mittels eines spezifischen Mechanismus zur Übertragung von Wählerstimmen in Abgeordnetenmandate regelt[295], daraufhin untersucht werden, inwieweit es diese Transformation mehr oder weniger proportional bzw. disproportional vornimmt (Proportionalität des Wahlergebnisses) und in welcher Hinsicht es den Fragmentierungsgrad des Parteiensystems (auf Parlamentsebene) beeinflusst. Allerdings ist ein derart hohes Abstraktionsniveau ungeeignet, die konkrete Wirkungsweise eines Wahlsystems im Konsolidierungsprozess der betreffenden jungen Demokratie zu erhellen

[294] Der Aufbau des Unterkapitels 2.4.2, der dieses Gleichrangigkeitspostulat umsetzen soll, ähnelt analytisch den Ausführungen von Nohlen (1992b: 10ff.), der, indem er eine „allgemeine Übersicht“ der Wahlsysteme in Lateinamerika vermitteln will, drei Untersuchungsfelder unterscheidet: 1. wechselseitiger Zusammenhang von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen; 2. Präsidentschaftswahlsysteme; 3. Parlamentswahlsysteme (ähnlich Nohlen 1993b: 43ff.).

[295] Dass sich das hier untersuchte Teilwahlsystem auf die Zusammensetzung einer *legislativen* Körperschaft bezieht, bringt neben dem deutschen Begriff ‘Parlamentswahlsystem’ besonders das englische *legislative electoral system* (siehe etwa Golder 2005: passim) zum Ausdruck.

oder aber verschiedene institutionelle Lösungen, den Wahlprozess zu regeln, miteinander zu vergleichen.

Um die Untersuchung von Wahlsystemen anschlussfähiger für die Empirie zu machen, ist es notwendig, von den Höhen der Abstraktionsleiter (Sartori 1970) hinabzusteigen und in den Niederungen konkret vorfindbarer Wahlsysteme zu forschen. Damit werden wir aber unweigerlich mit der Frage konfrontiert, wie das konkrete Wahlsystem eines Landes zusammengesetzt ist, welche *technischen Elemente*[296] es also beinhaltet. Erst aus deren Zusammenspiel sowie der Konfrontation des Wahlsystems mit der soziopolitischen Wirklichkeit – nicht *in abstracto* (!) – lässt sich ermessen, welche Rolle dieser politisch-institutionellen Variablen im Konsolidierungsprozess der Demokratie zukommt.

Wie sich Wahlsysteme in technischer Hinsicht erschließen lassen, um später die jeweilige Gewichtung einzelner Gestaltungselemente sowie die Relevanz des Wahlsystems für den politischen Prozess und die Demokratieentwicklung insgesamt abschätzen zu können, sollen die folgenden Ausführungen zeigen.[297] Insbesondere *drei technische Elemente* von Wahlsystemen gilt es analytisch zu erfassen, um sich einen institutionalistischen Einblick in die „Struktur von Wahlsystemen und die Auswirkungen einzelner Elemente“ (Nohlen/Kasapovic 1996: 22ff.) zu verschaffen: erstens die Wahlkreiseinteilung, zweitens die Kandidatur- und Stimmgebungsform, drittens die Stimmenverrechnung (vgl. zu den folgenden Ausführungen insbesondere Nohlen 1969: 40ff., 2004c: 75ff.; Nohlen/Kasapovic 1996: 22ff.; siehe auch Krohn 2003: 38ff.).[298] Das ana-

---

[296] Mit diesem Begriff orientiere ich mich an Nohlen (stellvertretend für viele seiner Schriften: 2004c: 75ff.).

[297] Freilich werden nicht sämtliche Aspekte von Parlamentswahlsystemen in den Blick genommen; die Vielfalt technischer Kombinationsmöglichkeiten würde ein solches Unterfangen in enzyklopädische Länge ziehen und das eigentliche theoretische Ziel der vorliegenden Untersuchung, nämlich ein institutionalistisches Analyseinstrumentarium für die empirisch-vergleichende Konsolidierungsforschung zu entwerfen, aus den Augen verlieren. Auch hier richtet sich vielmehr die Diskussion nach den Erfordernissen der entsprechenden Verwertbarkeit des Literaturbestandes und wird auf ganz bestimmte Fragestellungen fokussiert. Beispielsweise erscheint es aus dieser Perspektive wenig hilfreich, die relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen – wenngleich es sich hier um ein ‘klassisches’ Wahlsystem handelt – ausführlich in ihren politischen Auswirkungen zu diskutieren. Gleichfalls bedarf es keiner Behandlung der großen Zahl von wahlsystemischen Einzelaspekten, denen sich eine immer raffiniertere Forschung widmet.

[298] Vgl. auch die klassische trichotomische Ausdifferenzierung der Variablen Wahlsystem von Rae (1971: 15ff.) in Entscheidungsregel (*electoral formula*), durchschnittliche Wahlkreisgröße (*average district magnitude*) und Stimmgebung (*ballot structure*). Siehe auch Lijphart (1994a: 12f.), der sogar die Par-

lytische Rüstzeug, das durch die theoretische Beschäftigung mit den technischen Elementen bereitgestellt wird und das für die Ceteris-paribus-Argumentation verwendet werden kann (vgl. Nohlen/Kasapovic 1996: 22), stellt gleichzeitig einen Begriffsapparat dar, mit dem der Untersuchungsbereich überhaupt erst erfasst, 'begriffen' werden kann.

2.4.2.1.1 Wahlkreiseinteilung

Von großer politischer Bedeutung ist die Einteilung der Wahlkreise in einem Land (*district structure*; vgl. Cox 1997: 48ff.).[299] Sie definiert den Zuschnitt der Wahlkreise eines nationalen Territoriums sowie deren 'Größe', verstanden nicht als räumliche Ausdehnung, sondern als Gesamtzahl der jeweils zu vergebenden Mandate (*district magnitude*).[300] Kann für einen Wahlkreis nur ein Mandatsträger gewählt werden, handelt es sich um einen Einerwahlkreis, in allen anderen Fällen liegen Mehrpersonenwahlkreise vor. Diese können wiederum in große (10 Mandate und mehr), mittlere (6-9) und kleine (2-5) Wahlkreise unterschieden werden.[301] Diese Einteilung ist keine bloß rechnerische; sie ist mit grundlegend differenten politischen Effekten verknüpft[302]:

---

lamentsgröße (*assembly size*; gemeint ist die Anzahl der Parlamentssitze) als eigenständige Wahlsystem-Dimension zählt (vgl. auch Taagepera 1998: 75).

[299] Zusätzlich zu den weiter unten genannten Literaturangaben vgl. speziell zum Thema Wahlkreiseinteilung Taagepera/Shugart (1989: 19f.); Jones (1995b: 119ff.); Shugart (2000); Farrell (2001: 79ff.).

[300] Z.T. ist auch nur von *magnitude* die Rede (siehe etwa Shugart 1992: 210). Das Konzept der *district magnitude* (Rae 1971: 19ff., 114ff.) kann ausgeweitet werden zu dem der *average (district) magnitude*, bei der es sich um den Durchschnittswert der Größe aller Wahlkreise in einem Land handelt (d.h. die Zahl der Parlamentssitze wird durch die Zahl der Wahlkreise dividiert; vgl. Lijphart 1994a: 11; Shugart 2000: 67), sowie zu dem der *effective magnitude*, d.h. der die Wirkungen der Stimmenverrechnung berücksichtigenden durchschnittlichen Wahlkreisgröße (vgl. Taagepera/Shugart 1989). Vgl. auch die Nähe zu Lijpharts Konzept *effective threshold* (1994a: 25ff.), das die Umkehrung von *effective magnitude* darstellt (vgl. Boix 1999: 614, Anm. 17). Siehe dazu den Abschnitt über die Stimmenverrechnung weiter unten (2.4.2.1.3).

[301] Auch können homogene Wahlkreistypen (Einteilung des ganzen Landes entweder in Zweier-, Dreier-, Vierer- usw. Wahlkreise) solchen – inhomogenen – gegenübergestellt werden, die variable Wahlkreisgrößen aufweisen. Letztere sind insofern bemerkenswert, als bei der Analyse von Wahlsystemen, die eine solche Varianz in den Wahlkreisgrößen aufweisen, berücksichtigt werden muss, dass kleinere Parteien ihre Aktivitäten auf die für sie aussichtsreicheren größeren Wahlkreise konzentrieren werden (vgl. Nohlen 2004c: 83, 85, 87). Gerade im Falle kleiner Wahlkreise spielt auch die Frage 'gerade oder ungerade Mandatszahl' eine Rolle für die Chancen der Parteien auf parlamentarische Repräsentation: „Tendenziell begünstigen kleine Wahlkreise gerader Mandatszahl die stimmenmäßig unterlegene, Wahlkreise ungerader Mandatszahl die stimmenmäßig überlegene Partei" (ibid.: 88).

[302] Weitere politische Aspekte der Wahlkreiseinteilung als die nun folgenden, etwa die ungleiche Repräsentation (*malapportionment*), das sog. *gerrymandering*, bei dem die Grenzen der Wahlkreise aus poli-

Erstens beeinflusst die Wahlkreisgröße unmittelbar die Stimmen-Mandate-Relation und damit die Wahlchancen für die einzelnen politischen Parteien. Als Faustregel gilt: „(T)he larger the size of the unit of allocation of seats, the greater the degree of proportionality“ (Bogdanor 1983a: 16). Dies hängt mathematisch damit zusammen, dass „(d)er prozentuale Stimmenanteil, den eine Partei benötigt, um ein Mandat zu erhalten, (...) umso größer (ist), je weniger Mandate in einem Wahlkreis zu vergeben sind“ (Nohlen/Kasapovic 1996: 23).[303] Die Zuordnung einzelner Wahlsysteme zu den Grundtypen Mehrheitswahl und Verhältniswahl kann damit gleichsam auf den Kopf gestellt werden (vgl. z.B. Nohlen 1969: 36f.). Wo etwa die Anzahl der zu vergebenden Mandate in einem Wahlkreis so gering ist, dass die Wirkung der zur Anwendung kommenden Entscheidungsregel Verhältniswahl aufgehoben wird, kann angesichts der starken Disproportionswirkungen des Wahlsystems nur noch schwerlich von ‘Proportionalwahl’ gesprochen werden. Der eindeutigen Aussage von Nohlen, die einmal mehr auf die Notwendigkeit der Unterscheidung von Repräsentationsidee und Entscheidungsprinzip verweist, ist daher uneingeschränkt zuzustimmen: „Wahl in kleinen Wahlkreisen ist Mehrheitswahl, unabhängig vom Entscheidungsmaßstab, der angewandt wird“ (Nohlen 1978: 174). Bevor also irgendeine gesetzlich fixierte Hürde regulierend in den Übertragungsprozess von Stimmen in Mandate eingreifen kann, übt die Wahlkreiseinteilung eines Landes in Form einer spezifischen ‘natürlichen’ Hürde konzentrierend auf das parlamentarisch abzubildende Parteiensystem ein.

Zweitens wirkt sich die Wahlkreisgröße auf das Verhältnis zwischen Wähler und Mandatsträger aus. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich

---

tischem Kalkül heraus gezogen werden, oder andere „Pathologien“ von Wahlsystemen (Taagepera/Shugart 1989: 14ff.), sollen hier nicht besprochen werden; vgl. dazu Nohlen (2004c: 77ff.).

[303] Giovanni Sartori hat schon früh die Bedeutung der Wahlkreisgröße innerhalb der verschiedenen technischen Elemente erkannt: In seinen Ausführungen zu den Folgen von Wahlsystemen (1968: 276ff.) merkt er, wenngleich in einer Fußnote, an, dass „district magnitude is the decisive feature of any electoral system (ibid.: 276, Anm. 30; vgl. auch 1997: 8f.). Später wurde die Relevanz der Wahlkreisgröße auf statistisch-empirischem Wege bestätigt (vgl. besonders Rae 1971: 114ff.; Taagepera/Shugart 1989: 112ff.; Lijphart 1990: 486ff., 1994a: 95ff.). Vgl. auch die am Wahlsystem Venezuelas vorgenommene Untersuchung von Shugart (1985), die darauf aufmerksam macht, dass neben dem unmittelbar erwartbaren mechanischen Effekt (der durch kleine Wahlkreise bedingte Disproportionseffekt) auch ein psychologischer Effekt von der Größe der Wahlkreise ausgeht (das Antizipieren des mechanischen Effekts durch den Wähler aus Sorge um ‘Stimmenvergeudung’ für kleine Parteien; vgl. 2.4.1.1.2). Das besondere Verdienst Shugarts liegt darin, die beiden Effekte in erster Linie mit der *district magnitude* in Verbindung zu bringen und damit die duvergersche Fixierung auf die Entscheidungsregel zu überwinden.

> (i)m Einerwahlkreis (...) eher als im Mehrpersonenwahlkreis eine Beziehung zwischen Wähler und Wahlbewerber bzw. Gewähltem herauszubilden (vermag). Während in Mehrpersonenwahlkreisen der Wähler seine Stimme in der Regel einer Parteiliste gibt, wählt er in Einerwahlkreisen zwischen einzelnen Kandidaten aus (Nohlen/Kasapovic 1996: 23).

Wahlsysteme unterscheiden sich mithin – und dies gilt nicht nur mit Blick auf die Wahlkreisgröße – hinsichtlich des Ausmaßes, in welchem sie die Rolle einzelner Personen oder der Partei als Ganzer stärken, in ihrer Neigung, eher 'Personalismus' oder *partidocracia* (vgl. 2.3.3) zu begünstigen.[304] In dieser wie in seiner zuvor besprochenen überragenden Bedeutung für die Proportionalität des Wahlergebnisses stellt das technische Element Wahlkreisgröße „the basic building block of any electoral system" (Shugart 2000: 68) dar.[305]

2.4.2.1.2 Kandidatur- und Stimmgebungsform

Was der Wahlkreisgröße an Bedeutung für politischen und demokratischen Prozess zugeschrieben wurde, trifft in weit geringerem Maße für die Form von Kandidatur (auch: Wahlbewerbung) und Stimmgebung zu.[306] Grundsätzlich ist die *Kandidaturform* in Einzelkandidatur und Liste zu unterscheiden.[307] Listenformen wiederum können drei grundlegende Ausprägungen annehmen: 1. die starre Liste, bei welcher der Wähler die Stimmabgabe für eine Partei en bloc vornimmt, sich also an die von Parteigremien fest-

---

[304] Diese Unterscheidung ist freilich eine grobe und sollte immer nur herangezogen werden, um das betreffende Wahlsystem *in seiner* (personalistischen oder parteizentrierten) *Tendenz* zu charakterisieren; vgl. auch Farrells Rede von „candidate-based systems" und „party-based systems" (2001: 170). Wahlsysteme beinhalten immer sowohl Personalismus als auch *partidocracia* begünstigende Momente, die je nach konkreter institutioneller Ausgestaltung in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen vorliegen.

[305] Taagepera/Shugart (1989: 112ff.) sprechen von „the decisive factor" im wahlsystemischen Gesamtarrangement. Vgl. Mark P. Jones (1995b: 16, 119ff.), der glaubt, mit der „moderate effective magnitude" von 5-8 Mandaten die beste institutionelle Lösung gefunden zu haben, um parlamentarische Mehrheiten für Regierungen in präsidentiellen Systemen – vermittelt über die Fragmentierung des Parteiensystems auf Parlamentsebene – möglichst wahrscheinlich zu machen.

[306] Kandidatur- und Stimmgebungsform können auch als separate technische Elemente eines Wahlsystems behandelt werden (vgl. etwa Nohlen 2004c: 92ff.). Angesichts ihrer engen Verknüpfung (Nohlen/Kasapovic 1996: 24) erscheint es jedoch sinnvoll, sie als institutionelles Wirk*ensemble* zu analysieren. Neben dem eingangs der Ausführungen zu den technischen Elementen genannten Schrifttum vgl. speziell zu Kandidatur- und Stimmgebungsform Sartori (1997: 15ff.); Farrell (2001: 82ff.).

[307] Vgl. die klassische Gegenüberstellung von *categorical* und *ordinal* bei Rae (1971: 16ff., 126); vgl. hierzu auch Taagepera/Shugart (1989: 12f.); Lijphart (1994a: 118ff.).

gelegte Reihenfolge der Kandidaten halten muss; 2. die lose gebundene Liste, die dem Wähler – nach Vorstrukturierung der Entscheidung durch Parteigremien – immerhin eine Veränderung der Reihenfolge der Kandidaten durch Personalstimme oder Präferenzstimme(n)[308] ermöglicht; 3. die freie Liste, mit welcher der Wähler parteiübergreifend sein eigenes 'Kandidatenmenü' zusammenstellen kann, Parteilisten also lediglich Vorschlagscharakter haben.

Die *Stimmgebungsform* ist eng mit der Kandidaturform verknüpft: Entsprechend dem Gegensatz von Einzel- und Listenkandidatur stellt sich hier die Frage nach *person voting* oder *list voting*. 1. Im Falle starrer Listen verfügt der Wähler lediglich über eine Stimme, mit der er eine Parteiliste als Ganze wählt (Einzelstimmgebung, in allen anderen Fällen Mehrstimmgebung). 2. Lose gebundene Listen erlauben dem Wähler, innerhalb der Parteiliste Präferenzen für einzelne Kandidaten zum Ausdruck zu bringen. Die Anzahl der zu vergebenden Stimmen variiert mit dem jeweiligen Wahlsystem, liegt aber stets zwischen zwei und der Anzahl der zur Wahl stehenden Mandate. 3. Der Kandidaturform der freien Liste entspricht eine Stimmgebung, bei welcher der Wähler seine eigene Liste aus den Vorschlägen verschiedener Parteien zusammenstellen kann (Panaschieren).

Politisch bedeutsam sind Kandidatur- und Stimmgebungsform in dreierlei Hinsicht: Erstens betreffen sie das Verhältnis zwischen Wähler und Kandidat bzw. Abgeordnetem: Einzelkandidaturen unterstützen das personalistische Moment in der Politik. Wo es um die Wahl bloß einer Person geht, tritt diese unweigerlich in den Vordergrund, deren Partei in organisatorischer und programmatischer Hinsicht in den Hintergrund.[309] Zweitens wirken sie sich auf das Verhältnis von Kandidat bzw. Abgeordnetem und dessen jeweiliger Partei aus. Die entscheidende Frage lautet, ob Kandidatur- und Stimmgebungsform die parteiinterne Kandidatenauswahl und damit eine größere Abhängigkeit des Bewerbers von seiner Partei unterstützen oder nicht. Grundsätzlich gilt, dass die Einzelkandidatur gegenüber der Kandidatur per Liste eine größere Unabhängigkeit des

---

[308] Vgl. speziell zur Präferenzstimmgebung (*preference voting*) und deren politischen Auswirkungen Katz (2000).

[309] Vgl. Shugarts (1995: 330) Unterscheidung von „localizing electoral rules" und „nationalizing electoral rules" (Erstere begünstigen im Gegensatz zu Letzteren das Pflegen persönlicher Beziehungen zwischen Abgeordnetem und Wahlkreis).

Kandidaten begünstigt. Hinsichtlich der Listenform kann festgehalten werden: Während die starre Liste den Zugriff der Partei auf die parteiinterne Selektion größtmöglich macht und den Kandidaten im Kampf um einen aussichtsreichen Listenplatz damit in ein Abhängigkeits- und Loyalitätsverhältnis zwingt, lockern lose gebundene und insbesondere freie Liste den Zugriff der Partei, indem nämlich der Wähler als hauptsächlich kandidatenselektierende Instanz fungiert, merklich (vgl. auch Mainwaring/Shugart 1997: 421ff.; Farrell 2001: 168ff.). Mit Blick auf Erfahrungen mit nicht-starren Listen in Lateinamerika etwa merkt Krennerich (1999: 157) kritisch an: „Diese forcieren (allzu) sehr den innerparteilichen Wettbewerb, untergraben die ohnehin lose Parteidisziplin, befördern mitunter Korruption und sind überdies nicht leicht zu handhaben.“ Drittens schließlich beeinflussen Kandidatur- und Stimmgebungsform die Planbarkeit der Fraktionszusammensetzung im Parlament durch die jeweilige Partei: Die Anwendung starrer Listen gestattet es den Parteiplanern, Kandidaten für ‘sichere’ Listenplätze zu nominieren, um etwa die Vertretung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen, Frauen oder ethnischer Minderheiten zu gewährleisten. Nicht-starre Listen enthalten dagegen immer ein Moment der Planungsunsicherheit, das auf die Beteiligung der Wähler an der Kandidatenauswahl zurückgeht.

Was die zentrale Leistung eines Wahlsystems, die Transformation von Wählerstimmen in Mandate, angeht, erweisen sich Kandidatur- und Stimmgebungsform also als weniger bedeutsam; die Stärkeverhältnisse der Parteien im Parlament bleiben von ihnen im Wesentlichen unberührt. Damit gebührt den Formen von Kandidatur und Stimmgebung in Hinblick auf die Untersuchung des politischen Prozesses und der Demokratieentwicklung nicht die gleiche Aufmerksamkeit wie den technischen Elementen der Wahlkreiseinteilung und, wie wir sehen werden, der Stimmenverrechnung. Gleichwohl spielen sie erheblich in den Bereich parteiensystemischer Institutionalisierung hinein: So wie das technische Wahlsystem-Element Kandidatur- und Stimmgebungsform Personalismus fördern und Disziplin der Angehörigen einer Fraktion im Parlament behindern kann, so vermag es *partidocracia* zu stärken und Geschlossenheit der Parlamentarierreihen gleicher Couleur zu begünstigen.[310] Insofern hier unmittelbar die *partisan*

[310] Freilich gilt auch die umgekehrte Kausalrichtung: „(C)andidates come forward on their own resources (financial and/or other) only when a party system is feeble, feebly structured, and highly decentralized“ (Sartori 1997: 15).

power eines Präsidenten (vgl. Kapitel 2.2) betroffen ist, beeinflusst es sogar den funktionalen Kernbereich des Regierungssystems, weswegen seine Relevanz für die Konsolidierung der Demokratie außer Frage steht.[311]

2.4.2.1.3 Stimmenverrechnung

Die Stimmenverrechnung – der zweite große politisch relevante technische Baustein neben der Wahlkreiseinteilung – ist der Ort im Wahlsystem, an dem die Unterscheidungsnotwendigkeit von Repräsentationsprinzip und Entscheidungsregel besonders anschaulich wird: Unabhängig von der intendierten Grundwirkung eines Wahlsystems (majoritär oder proportional), also dessen institutionalisierter Repräsentationsidee, bezieht sich die Entscheidungsregel auf die „Methode, nach der bei einer Wahl über Sieger und Besiegte entschieden wird“ (Nohlen/Kasapovic 1996: 26). Hängt die Mandatsvergabe im Falle der Majorzregel davon ab, ob ein Kandidat bzw. eine Partei die Mehrheit der Stimmen (absolut oder relativ) erzielt, bestimmt sie sich bei Proporz nach dem jeweiligen Anteil der Stimmen, die Kandidat oder Partei auf sich vereinen können.[312]

Zentrales Differenzkriterium und politisch relevanter Sachverhalt ist der *unterschiedliche Erfolgswert der Stimmen* (vgl. zum Folgenden Nohlen 2004c: 135ff.): Bei Anwendung der Majorzregel werden alle Stimmen dem siegreichen Kandidaten bzw. der siegreichen Partei zugeschlagen. Damit liegt eine Winner-take-all-Situation vor, die in Wahlkreisen, in denen eine Partei dominiert, zu einer Entmutigung der Opposition führen kann; auf nationaler Ebene hat dies u.U. eine Verödung ganzer politischer Landstriche, nämlich der Parteihochburgen, zur Folge. Zwar steht der Wähler vor einer klaren Entscheidungssituation, doch gehen sämtliche Stimmen, die für den/die Verlierer

[311] Vgl. etwa Ames (1995), der anhand von Brasilien aufzeigt, wie die Verwendung freier Listen Anreize für Abgeordnete birgt, politisch-programmatischen Fragen und parteilicher Disziplin im politischen Prozess eine untergeordnete Rolle beizumessen. Diese relative Beliebigkeit des Parlamentarierverhaltens hat unmittelbare Auswirkungen auf den exekutiv-legislativen Prozess.

[312] Die Stimmenverrechnung stellt innerhalb der Wahlsystem-Forschung ‘eine Wissenschaft für sich’ dar. Sie kann hier auch nicht annähernd in ihrer Komplexität dargestellt werden (für einen tieferen Einblick in diesen Bereich der Disziplin vgl. u.a. Rae 1971: 21ff., 104ff.; Taagepera/Shugart 1989: 29ff., 126ff.; Lijphart 1994a: 21ff.; Cox 1997: 56ff.; Farrell 2001: 71ff.; Nohlen 2004c: 101ff.). Stattdessen werden einzelne Aspekte dieser technischen Wahlsystem-Dimension herausgegriffen und untersucht, die für die Analyse von demokratischen Konsolidierungsprozessen relevant erscheinen.

abgegeben wurden und die über die erforderliche Mehrheit des Siegers hinausgehen, verloren.

Just dieser Verlust an Wählerstimmen ist bei Anwendung der Proporzregel nicht gegeben. Hier herrscht Erfolgswertgleichheit, welche den Kampf um jede einzelne Stimme besonders attraktiv macht; schließlich können auch Stellen hinter dem Komma einen Sitz mehr oder weniger ausmachen, ja, sie entscheiden u.U. – etwa im Fall von Sperrklauseln – sogar über den Einzug ins Parlament.

Für die konkrete Verrechnung der Stimmen, wie sie bei Proporz notwendig wird[313], liegt eine Vielzahl von Verfahren vor, die hier nicht besprochen werden können[314], sich aber grob in zwei Typen unterscheiden lassen: *Höchstzahlverfahren* (auch: Divisorenverfahren; *highest average systems*) zeichnen sich dadurch aus, dass „die Stimmenzahl der Partei mittels Divisorenreihen (....) dividiert wird, so daß für jede Partei der Größe nach abnehmende Zahlenreihen entstehen“ (Nohlen/Kasapovic 1996: 27): im Falle der Methode d’Hondt: 1, 2, 3, 4, 5 etc.; im Falle der Methode Sainte-Laguë: 1, 3, 5, 7, 9 etc. Nach den ‘Höchstzahlen’ oder höchsten Quotienten erfolgt nun die Zuteilung der Mandate.[315] *Wahlzahlverfahren* (*largest remainder systems*) bilden dagegen eine Wahlzahl,

> die sich z.B. im Falle des einfachen Wahlzahlverfahrens, auch Wahlzahl nach Hare, durch die Division der abgegebenen gültigen Stimmen durch die Zahl der Mandate im Wahlkreis ergibt; im Falle des Hagenbach-Bischoff-Verfahrens und der Droop-Quota wird der Divisor um eins erhöht (ibid.).

Die Anzahl der Mandate, die einer Partei zustehen, ist dann gleich der Zahl, welche die Wahlzahl in der jeweiligen Stimmenzahl enthalten ist.[316]

---

[313] Bei Majorz besteht die ‘Verrechnung’ ja darin, dem siegreichen Kandidaten bzw. der siegreichen Partei das Mandat/die Mandate zuzuschlagen.

[314] Vgl. zu den verschiedenen Verrechnungsverfahren die o.a. Literatur (Anm. 312).

[315] Die Unterschiede in den politischen Auswirkungen zwischen den verschiedenen Verfahren sind weit weniger relevant, als oftmals angenommen wird. Allenfalls fällt bei Anwendung der Methode d’Hondt in einem Wahlkreis ein Mandat zugunsten einer größeren Partei (d.h. zulasten einer kleineren Partei) ab (Nohlen 2004c: 106).

[316] Die Vielfalt von zur Verfügung stehenden Verrechnungsverfahren wird dadurch verkompliziert, dass die mathematischen Operationen auf verschiedenen Ebenen vorgenommen werden können. So ist es möglich, dass auf Ebenen oberhalb des Wahlkreises (zweite Ebene der Wahlkreisverbände, dritte Ebene des nationalen Wahlkreises) durch verschiedene Verfahren wie Rest-, Zusatz- oder Ausgleichsmandate Korrekturen vorgenommen werden, um sich dem gewünschten Repräsentationsziel anzunähern; vgl. Nohlen (2004c: 113ff.).

Auch eine bloß kursorische Darstellung technischer Elemente der Stimmenverrechnung bliebe unvollständig, würde sie den zentralen gesetzlichen Eingriff in die (ansonsten proportionale) Umsetzung von Stimmen in Mandate, die *Sperrklausel*, unberücksichtigt lassen: Sperrklauseln (*thresholds of exclusion*) „machen die Teilnahme der Parteien an der Mandatsvergabe von der Auflage abhängig, eine bestimmte Anzahl von Stimmen (in Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen) oder Direktmandaten zu erhalten“ (Nohlen 2004c: 102; vgl. auch Taagepera/Shugart 1989: 36f., 133f.; Cox 1997: 62ff.). Es versteht sich von selbst, dass diejenigen Parteien, welche *nicht* vom sperrklauselbedingten Ausschluss an der Mandatsvergabe betroffen sind, vom Wahlsystem profitieren: „Whenever there are threshold requirements that actually affect some parties, the unaffected parties will divide 100 % of the seats based on less than 100 % of the votes“ (Cox 1997: 63). Die Ausgestaltungsmöglichkeiten von Sperrklauseln sind mannigfach. Sie können im Anwendungsbereich (nationales Wahlgebiet, Wahlkreisverbände oder einzelner Wahlkreis) ebenso variieren wie in der Höhe (in der Praxis 1.5 bis 12 % auf nationaler Ebene).[317] Damit divergieren auch ihre potenziellen politischen Wirkungen erheblich. Sperrklauseln sollen zumindest teilweise wettmachen, was dem Proportionalwahlsystem an Konzentrationseffekt auf das Parteiensystem abgeht.[318] Besonders kleine Parteien werden von ihnen am Einzug ins Parlament gehindert – je höher die Hürde und je geringer ihr Stimmenanteil.

Werden ‘natürlicher’ *threshold*, wie er aus der Wahlkreiseinteilung resultiert, und ‘künstlich’ (auf gesetzlichem Wege) gesetzter *threshold*[319] zusammengenommen, gelangt man zum Konzept des *effective threshold* (siehe Lijphart 1994a: 25ff.; vgl. auch Anm. 300). Dieses berücksichtigt, dass sowohl Wahlkreisgröße als auch Sperrklausel

[317] Ferner kann nach der Phase des Zuteilungsverfahrens sowie nach der Art der Staffelung von Sperrklauseln unterschieden werden (vgl. Nohlen 2000b: 310, 2004c: 102).

[318] So sollen beispielsweise Parteispaltungen eingedämmt werden: „The threshold can be incorporated into systems of PR to counteract the most often mentioned defect of PR: the lack of any disincentive to the splintering of parties“ (Taagepera/Shugart 1989: 36f.).

[319] Farrell (2001: 12ff.) unterscheidet „‘natural’ distorting effects“ und „‘artificial’ measures“. Zu Letzteren zählt er auch aus der Parteiengesetzgebung resultierende Beschränkungen, etwa das Verbot der Teilnahme an Wahlen, was m.E. in einer Diskussion der „built-in distortions of electoral systems“ (ibid.: 12) aber fehl am Platze ist.

‘Hürdencharakter’ haben (ibid.: 12, 25ff.) und daher nicht getrennt, sondern in ihrer Gesamtexklusionswirkung betrachtet werden sollten.[320]

Wer den politischen Prozess und den der demokratischen Konsolidierung eines Landes institutionalistisch erklären will, kommt bei der Analyse des Wahlsystems nicht um dessen technische Elemente herum. Zwar lassen sich aus der Fokussierung auf einzelne technische Aspekte von Wahlsystemen noch keine Rückschlüsse auf die Überlebenschancen einer jungen Demokratie ableiten, doch bringt uns eine Betrachtung des Zusammenspiels der technischen Elemente diesem Ziel schon ein gutes Stück näher. Insbesondere die Wahlkreiseinteilung und die Stimmenverrechnung lassen einen hohen Erklärungsbeitrag des (Parlaments-)Wahlsystems für die Untersuchung des politischen Prozesses auf der Ebene des Regierungssystems erwarten; schließlich wird dessen Funktionsweise von den wahlsystemisch vermittelten Disproportionswirkungen auf das Wahlergebnis und den Konzentrationseffekten auf das Parteiensystem (vgl. besonders Lijphart 1990, 1994a) maßgeblich mitbestimmt. Doch selbst Kandidatur- und Stimmgebungsform können – schließlich beeinflussen sie den Grad der Parteisuprematie vor dem einzelnen Parteipolitiker (mit Blick auf Fraktionsdisziplin oder programmatische Strenge) und damit die parteiensystemische Dimension der Institutionalisierung – nützliche explikative Zusatzdienste leisten.

[320] Damit kann der Begriff *threshold* für jede Form der Hürde, die ein Kandidat oder eine Partei überspringen muss, wenn er/sie politische Repräsentation erlangen will, verwendet werden: Neben der gesetzlichen, „expliziten“ (Bogdanor 1983a: 15) Hürde (Sperrklausel/*legal threshold*) besteht in jedem Wahlsystem auch ein, wenn auch noch so kleiner, „impliziter“ *threshold* (ibid.), der durch die Wahlkreisgröße vorgegeben ist. Allerdings ist die Wirkungsweise der beiden Hürden nicht identisch: „Natürliche Hürden vergrößern die Disproportion zwischen Stimmen und Mandaten unter allen Parteien zugunsten der größten; künstliche Hürden verteilen die Mandate unter den Parteien, welche die Sperrklausel überspringen konnten, einigermaßen proportional“ (Nohlen 2004c: 471). Die „effektive Hürde“ wird bestimmt, indem der Mittelwert berechnet wird aus der oberen Hürde, bei deren Überschreiten eine Partei garantiert einen Parlamentssitz erlangt (*upper threshold*), und der unteren Hürde, bei deren Überschreiten eine Partei möglicherweise einen Parlamentssitz erlangt (*lower threshold*) (Lijphart 1994a: 27; vgl. auch Boix 1999: 614).

2.4.2.2 Präsidentschaftswahlsystem

Die landläufige und in der Wahlsystem-Forschung dominierende Vorstellung von 'Wahlsystem' – ein institutioneller Mechanismus, der die Übertragung von Stimmen in *Parlament*smandate regelt – im Zusammenhang mit der Untersuchung präsidentieller Regierungssysteme beizubehalten hieße, sich eines wichtigen Erklärungsbausteins für die Dynamik des politischen Prozesses zu begeben. Mehr noch: Der Verzicht auf die Beschäftigung mit dem Präsidentschaftswahlsystem stellt – diese Annahme soll die vorliegende Studie theoretisch-empirisch belegen – eine sträfliche Unterlassung beim institutionalistischen Arbeiten dar.

Traditionell werden die politischen Folgen von Wahlsystemen mit Blick auf die Legislative untersucht; aus der Perspektive eines Forschungszweiges, der sich aus der Beschäftigung mit parlamentarischen Systemen entwickelt hat (Jones 1995b: 157f.; siehe auch Shugart/Carey 1992: 226; Nohlen 1998a: 171f.), erscheint dies naheliegend. Erst in jüngerer Zeit wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass das Universum demokratischer Herrschaftssysteme, besonders im Gefolge der jüngsten Demokratisierungswelle, zu einem Gutteil präsidentieller Natur ist, und geriet auch das Wahlsystem für den Präsidenten in den Fokus wissenschaftlicher Aufmerksamkeit. Damit sollte das bis dahin „vernachlässigte Feld" der Wahlsystem-Forschung (Nohlen 1995a: 142) vermehrt bearbeitet werden (vgl. besonders die Arbeiten von Shugart/Carey 1992[321]; Jones 1995b; siehe auch Jones 1994[322], 1999, 2004; Shugart/Taagepera 1994; Carey 2000a; Pérez-Liñán 2002).[323]

---

[321] „Presidents and Assemblies" von Shugart/Carey stellt insofern eine Pionierstudie dar, als hier erstmals und systematisch sowohl der Wahlmodus für den Präsidenten als auch das Timing zwischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen (vgl. 2.4.2.2) in ihrer Relevanz für die Struktur des Parteiensystems und das Funktionieren präsidentieller Demokratien untersucht wurden.

[322] Dieser Aufsatz stellt weitgehend die Argumentation der 1995 erschienenen Schrift *en miniature* dar.

[323] Eine gesonderte Betrachtung des Präsidentschaftswahlsystems findet sich auch bei Nohlen (1992b: 10ff., 1993b: 43ff., 1995a: 143ff., 1998a: 174ff., 2004b: 182ff.). Ein gutes Beispiel für die systematische Aufführung institutioneller Merkmale von Parlaments- *und* Präsidentschaftswahlsystemen stellt der von Nohlen u.a. (2000) zusammengestellte Anhang „Electoral Systems in Independent Countries" dar; vgl. auch die gute Systematisierung bei Krennerich (1999). Florian Grotz sieht die junge Präsidentschaftswahlsystem-Forschung gar in der Kontinuität der Präsidentialismus-Debatte (vgl. Kapitel 2.2) und spricht von dessen „‚empirische(m) Nebenzweig'" (2000: 64, Anm. 47). Die Bezeichnung trifft den Charakter der neueren Literatur erstaunlich gut; schließlich zeichnet sich diese gerade durch mehr Empirienähe und damit einhergehende 'Enttheoretisierung' aus (s.u.).

Der *shift* im Forschungsinteresse trägt erstens dem Umstand Rechnung, dass die Exekutive im Präsidentialismus einer völlig differenten Bestallungslogik folgt als in parlamentarischen Systemen (vgl. 2.2.1): Geht die Regierung hier bekanntermaßen aus dem Parlament hervor, gelangt sie dort in einem separaten Wahlgang in Amt und Würden. Zweitens und im Anschluss daran bildet die gewandelte Disziplin die duale Struktur des Wahlsystems (Parlaments- *und* Präsidentschaftswahlsystem) ab, wie sie durch die dem Präsidentialismus eingeschriebene Dualität von jeweils direkte Volkslegitimität für sich reklamierenden Gewalten logisch vorgegeben wird: Statt *einem* Modus der Transformation von Stimmen in Mandate (wie im Parlamentarismus) bestehen deren zwei. Drittens schließlich kommt in den präsidentialismussensibleren Untersuchungen von Shugart/Carey u.a. endlich die Zentralität der Wahlen für das Staatsoberhaupt in präsidentiellen Systemen zur Geltung: Hier sind die Präsidentschaftswahlen Dreh- und Angelpunkt des Wahlprozesses, an ihnen richten sich die politischen Akteure, Wähler und Parteien gleichermaßen, an ihnen richtet sich der politische Prozess überhaupt aus; schließlich stellt das Präsidentenamt „the biggest political prize to be won“ (Lijphart 1994a: 130) im Präsidentialismus dar.[324]

Kurz: Die neuere Forschung überwindet die traditionelle Parlamentarismus-Fixiertheit der Disziplin und berücksichtigt analytisch endlich, was für präsidentielle Systeme von je her gilt: ‘Das’ Wahlsystem gibt es dort nicht (vgl. Nohlen 1991b: 53ff., 1998a: 173ff., 1998d: 155ff.; Shugart/Carey 1992: 226). Bei der forschungspraktischen Umsetzung dieser Erkenntnis hebt sich die überschaubare Zahl der Autoren in ihrem Argumentationsstil wohltuend von demjenigen der klassischen Wahlforschung wie auch der Präsidentialismus-Parlamentarismus-Debatte ab[325]: Statt abstrakt, deduktiv und norma-

[324] Vgl. auch Jones (1999: 171): „Presidential elections are the most important electoral contest in every pure presidential democracy.“

[325] Freilich stellt sich die Frage nach der Berechtigung der Einfügung des Problemkreises institutioneller Aspekte der Präsidentschaftswahlen in die Wahlsystem-Thematik. Im Grunde, so könnte man argumentieren, haben wir es hier – und vielleicht sogar in der Hauptsache – mit einem institutionellen Gesichtspunkt des Präsidentialismus als Regierungsform zu tun. Dies ist richtig – und falsch: Schließlich betrifft das institutionelle Arrangement, welches die Wahl des Chefs der Exekutive regelt, nicht das Regierungssystem im engeren Sinne, sondern bezieht sich wesentlich auf die spezifische Ausgestaltung der Umwandlung von Wählerstimmen in das Mandat des Staatsoberhauptes, mithin: das Wahlsystem. Eine gewisse Artifizialität in der analytischen Trennung kann nicht vermieden werden (diese zeigt sich u.a. darin, dass zahlreiche Autoren die Präsidentschaftswahlen in ihre präsidentialismus-, also regierungssystemzentrierte Analyse mit einbeziehen; am prominentesten Linz 1994: 19ff.). Sie sollte aber, soweit möglich, für die Zwecke kausaler Zuordnungsarbeit eingehalten werden.

tiv vorzugehen, wird hier tendenziell in erkenntnissuchender Berücksichtigung konkreter Fälle, induktiv und empirisch-analytisch geforscht.[326] Die perspektivische Offenheit und Empirienähe des Forschungszweiges, sicher aber auch der geringere Komplexitätsgrad des behandelten Themenkreises tragen dazu bei, dass dessen Erkenntnisse auf mehr oder weniger direktem Wege bereitgestellt werden können, um als wahlsystemanalytisches Rüstzeug institutionalistische Verwendung zu finden.[327]

Das Präsidentschaftswahlsystem kann unter wahlrechtlichem Blickwinkel nach drei Untersuchungsdimensionen ausdifferenziert werden (vgl. etwa Krennerich 1999: 155ff.; siehe auch Nohlen 1998b: 174ff.): 1. Amtszeit; 2. Wiederwahl; 3. Wahlmodus. Im Rahmen einer Studie, die der Funktionsweise des Regierungssystems für die Konsolidierung der Demokratie besondere Beachtung schenkt und dabei das Parteiensystem als primäres Erklärungskomplement heranzieht, erscheint der Modus der Wahl des Präsidenten (*presidential electoral formula*) als wahlsystemische Schlüsselgröße.[328] Für die konsolidierungsbezogene Analyse kann der Wahlmodus in zwei zentralen Zusammenhängen untersucht werden: 1. in seinem Einfluss auf die Fragmentierung des Parteiensystems auf Parlamentsebene (*legislative multipartism*); 2. in seiner Relevanz für den parlamentarischen Status der Regierung. Während also im ersten Fall die Wirkungen des Wahlsystems auf das Parteiensystem angesprochen sind, stellt im zweiten das Regierungssystem die abhängige Größe dar.[329]

---

[326] Oftmals dient die *area* Lateinamerika als empirisches Material, das, meist auf statistischem Wege, auf die interessierenden Zusammenhänge abgeklopft wird (vgl. v.a. die Arbeiten von Jones).

[327] Im Gegensatz dazu sei an die kaum überschaubare und in ihren analytischen Zugangsweisen und theoretischen Aussagen höchst widersprüchliche Literaturfülle im Bereich der parlamentarismusbezogenen Wahlsystem-Forschung erinnert (siehe Abschnitt 2.4.1.1).

[328] Auch die Amtsdauer sowie die Frage der Wiederwahl des Staats- und Regierungschefs sind von erheblicher Demokratierelevanz. So sind lange Regierungszeiten ebenso für autoritäre Auswüchse präsidentieller Systeme verantwortlich gemacht worden wie die Möglichkeit der Wiederwahl (*reeleccionismo*); vgl. die Beiträge von Nohlen (1998a) oder Carey (2000b). Das Wiederwahl*verbot* kann (präsidentialismuskritisch) für einen erhöhten *sense of urgency* seitens der Regierenden (vgl. 2.2.1.4) und damit ein Mehr an politischer Konfliktivität verantwortlich gemacht werden. Allerdings zählen die wahlrechtlichen Regelungen für Amtsdauer und Wiederwahl nicht zur institutionellen Größe Wahlsystem im engeren Sinne und sollen daher nicht mit der gleichen Aufmerksamkeit bedacht werden wie der Wahlmodus für den Präsidenten.

[329] Jones (1995b) spricht mit Blick auf die Relation Wahlsystem – Parteiensystem dementsprechend vom „indirekten“ Einfluss, in der Beziehung Wahlsystem – Regierungssystem vom „direkten“ Einfluss des Präsidentschaftswahlsystems auf die Funktionsweise und Überlebensfähigkeit einer präsidentiellen Demokratie.

In der Sprache der parlamentarismuszentrierten Wahlforschung stellen Präsidentschaftswahlen eine Unterkategorie der Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen dar (Shugart/Taagepera 1994: 327).[330] Der Modus, nach dem diese Wahlen abgehalten werden, kann dabei grundsätzlich *zwei Ausprägungsformen* annehmen: Unter *relativer Mehrheitswahl* gelangt derjenige Kandidat an die Spitze der Exekutive, der im ersten und einzigen Wahlgang eine relative Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigen kann; Entscheidungskriterium ist *rank*. Bei *absoluter Mehrheitswahl* wird dagegen derjenige Bewerber Präsident, der in der ersten Runde mehr als die absolute Mehrheit der Stimmen erhält; hier ist *threshold* die Entscheidungsgrundlage.[331] Erfüllt kein Kandidat diese Bedingung, wird i.d.R. eine Stichwahl zwischen den beiden Erstplatzierten abgehalten (*second ballot* oder *majority runoff*), in der das Staatsoberhaupt ermittelt wird; *rank* und *threshold* fallen zusammen (Shugart/Taagepera 1994: 328; Jones 1995b: 88).[332]

Im Folgenden werden die Argumentationslinien nachgezeichnet, die mit Blick auf die Verknüpfung von Wahlmodus und parteiensystemischer Fragmentierung bzw. parlamentarischem Status des Präsidenten formuliert wurden. Indem ich diese Zusammenhänge – wiederum *ceteris paribus* – darstelle, sollen die verschiedenen institutionenspezifischen Wirkungslogiken und deren Relevanz für die Konsolidierung der Demokratie deutlich werden.[333] Da die Variable Modus für die Präsidentschaftswahl binär vorliegt (relative Mehrheitswahl versus absolute Mehrheitswahl), können vier konsolidierungsrelevante Beziehungen unterschieden werden:

---

[330] Die institutionelle Wirkungslogik des Modus für die Präsidentschaftswahlen lässt sich sogar im Anschluss an die Ergebnisse der Parlamentswahlsystem-Forschung erklären; vgl. Jones (1995b: 13f., 91f., 2004: 78ff.).

[331] Relative und absolute Mehrheitswahl stehen damit für zwei verschiedene „Legitimitätsschwellen" (Pérez-Liñán 2002: 1), die ein Präsidentschaftskandidat überschreiten muss, um in der Logik des jeweiligen Wahlmodus gerechtfertigterweise das höchste Amt im Staate antreten zu können. Während die erste Schwelle eine variable Hürde darstellt, die in Abhängigkeit von Zahl und Stimmenstärke der Mitbewerber schwankt, ist die zweite eine Konstante.

[332] Es existieren auch alternative Ermittlungsverfahren bei fehlender absoluter Mehrheit im ersten Wahlgang. Z.B. besteht die Möglichkeit, eine Stichwahl der *drei* Bestplatzierten Kandidaten der ersten Runde abzuhalten und die relative Mehrheitsregel entscheiden zu lassen (vgl. Shugart/Taagepera 1994: 328, Anm. 7), oder aber, wie dies lange (bis 1993) in Bolivien der Fall war (vgl. Nohlen 1998a: 178), das Parlament mit der Kür des Präsidenten zwischen den gleichfalls drei Bestplatzierten zu betrauen (vgl. auch Pérez-Liñán 2002: 1f.).

[333] Der neoinstitutionalistischen und elitenfokussierten Perspektive dieser Untersuchung folgend, werde ich wiederum weniger die strategischen Kalküle der Wähler beleuchten und mehr das institutioneninduzierte Verhalten zentraler politischer Akteure in den Blick nehmen.

a) Relative Mehrheitswahl und Fragmentierung

Präsidentschaftswahlsysteme relativer Mehrheit haben tendenziell einen Konzentrationseffekt auf das Parteiensystem zur Folge: Die Zuspitzung auf die Wahl eines Kandidaten in nur einem Wahlgang übt einen starken Anreiz auf die parteipolitischen Eliten zur „formation of a broad coalition behind the front-runner“ aus bzw. „to coalesce behind one principal challenger“ (Shugart/Carey 1992: 209). Damit begünstigt relative Mehrheitswahl die zwischenparteiliche Allianzbildung *im Vorfeld der Präsidentschaftswahl*.[334] Der zu erwartende Fragmentierungsgrad des Parteiensystems ist, zeitliche Nähe der Wahlen für die Legislative vorausgesetzt, niedrig[335] – rein statistisch tendiert er sogar in Richtung auf ein Zweiparteiensystem (vgl. die Analyse lateinamerikanischer Wahl- und Parteiensysteme von Jones 1995b: 93ff.). Allerdings ist davor zu warnen, daraus quasigesetzmäßige Auswirkungen auf die parteiensystemische Zersplitterung abzuleiten. Zu groß ist die innerlateinamerikanische Varianz, zu gering die Fallzahl (vgl. Nohlen 1995a: 146; siehe auch Shugart/Taagepera 1994: 338f.).

b) Absolute Mehrheitswahl und Fragmentierung

Präsidentschaftswahlsystemen absoluter Mehrheit[336] mangelt es an einem vergleichbaren Konzentrationseffekt – im Gegenteil: Indem sie den Parteieliten nahelegen, eigene Präsidentschaftskandidaten ins Rennen zu schicken, um im ersten Wahlgang unter die ersten zwei zu gelangen oder immerhin ein respektables Stimmenergebnis zu erzielen,

---

[334] Lijphart nimmt sogar an, dass der *Präsidentialismus als Regierungsform* einen Konzentrationseffekt auf das Parteiensystem ausübt, der denjenigen nicht-präsidentieller Regierungssysteme grundsätzlich überragt: „It is (...) logical to expect that presidential systems, all other factors being equal, will have smaller effective number of parties than non-presidential systems of government“ (1994a: 131). Diese Annahme entspricht dem abstrakten Argumentationsduktus Lijpharts, der, dichotomisch zwischen zwei Typen von Regierungssystem unterscheidend, die erhebliche typeninterne Variation vernachlässigt und insbesondere den Einfluss der jeweils zur Anwendung kommenden wahlsystemischen Regelungen auf die Fragmentierung des Parteiensystems unterbewertet (vgl. 2.3.1). Sie wird von Lijphart selbst aber nur äußerst schwach statistisch untermauert (ibid.: 130ff.).

[335] Verstärkend wirkt das Bedürfnis der Wähler nach Konsistenz im Wahlverhalten: Wer dem Kandidaten für das höchste Staatsamt seine Stimme gibt, wird tendenziell auch dessen Partei bzw. Bewegung wählen (*coattail effect*; vgl. 2.4.2.3).

[336] Nach einer jüngeren statistischen Auswertung von Wahlsystemen auf der ganzen Welt für den Zeitraum von 1946 bis 2000 hat sich die absolute Mehrheitswahl als Standardwahlmodus für das Staatsoberhaupt in präsidentiellen Systemen durchgesetzt (Golder 2005).

das sich in Verhandlungsmasse für die Stichwahlen[337] ummünzen lässt, „(they, AO) can actually *discourage* the coalescence of the opposing forces (Shugart/Carey 1992: 210; Hervorhebung im Original).[338] Damit fördern sie jedoch tendenziell eine Proliferation der Präsidentschaftskandidaten (Jones 1999[339]; siehe auch Shugart/Carey 1992: 233, 237; Shugart/Taagepera 1994: 333; Carey 2000a; Jones 2000, 2004: 78ff.) und damit einhergehend – unter der Annahme geringen *ticket splittings*[340] bei simultanen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen – eine Fragmentierung des Parteiensystems. Nachdem zwischenparteiliche Allianzbildung im ersten Wahlgang wenn nicht verhindert wird, so doch im Allgemeinen unvorteilhaft erscheint, kann eine solche vor der Stichwahl stattfinden (sie muss es aber nicht): Einzelne Parteien mögen sich hinter diesem oder jenem der beiden Erstplatzierten scharen, um die eigenen Wählerschaften für die 'richtige' Wahl zu mobilisieren. Das Wählervotum im *runoff* wird dann ohnehin eine absolute Stimmenmehrheit generieren.

Im Sinne der Kritik an zu hoher parteiensystemischer Zersplitterung ist der Schaden aber dann bereits entstanden: Die mit der erhöhten Kandidatenproliferation verbundene Fragmentierung der Parteienlandschaft im ersten Wahlgang lässt aus der Stichwahl oftmals einen Sieger hervorgehen, dem es als Chef der Exekutive an parlamentarischem Rückhalt fehlt. Am deutlichsten zeigt sich dies bei einer Umkehrung der parteilichen Kräfteverhältnisse zwischen dem ersten Wahlgang und der Stichwahl: Die absolute Mehrheitswahl eröffnet die Möglichkeit, dass der Zweitplatzierte der ersten Runde, des-

---

[337] Diese besteht in „obtaining a sufficiently large number of votes so that in the event they (presidential candidates, AO) do not finish first or second, they can bargain for benefits, in exchange for their endorsement, from a position of strength with the two candidates who do reach the runoff" (Jones 2004: 79).

[338] Der Anreiz, einen eigenen Präsidentschaftskandidaten aufzustellen, gilt auch für kleine Parteien, die damit ihre Chancen bei den Parlamentswahlen verbessern möchten: „A party may not appear to be a serious contender for national power if it does not present a presidential candidate. It is hard to say, 'Here is what we would do if the people entrusted us with the presidency', while running only a congressional slate" (Shugart/Carey 1992: 255).

[339] Jones (1999, 2004) entwickelt in Anlehnung an die parteiensystemische Maßzahl der 'effektiven Zahl der Parteien' die 'effektive Zahl der Kandidaten'. Diese wird institutionell neben dem Wahlmodus auch von der Teilnahme des Amtsinhabers (im Falle der Teilnahme geringere Kandidatenzahl) beeinflusst.

[340] Stimmen-Splitting bezeichnet „das unterschiedliche Wahlverhalten bei Wahlen zu unterschiedlichen Organen (...), die an einem Tag und mittels eines einzigen Stimmzettels stattfinden" (Nohlen 2004c: 472; vgl. auch die Definition bei Rose 2000d: 311); ausführlicher dazu Anm. 352.

sen Partei womöglich eine nur bescheidene Zahl an Parlamentssitzen erringen konnte, im *runoff* das Rennen macht (*reversión del resultado*; vgl. Pérez-Liñán 2002).[341]

Die anschließenden Überlegungen zum Zusammenhang von Wahlmodus und parlamentarischem Status des Präsidenten stellen in gewisser Weise argumentative Fortführungen des Bisherigen dar. Sie nehmen zwar das Regierungssystem in Betracht, doch wird dessen Funktionsweise maßgeblich von parteiensystemischen Parametern bestimmt, wie sie in ihrer wahlsystemischen Bedingtheit in a) und b) diskutiert wurden.

c) Relative Mehrheitswahl und parlamentarischer Status des Präsidenten

Relative Mehrheitswahl übt, wir haben es oben gesehen, einen Konzentrationseffekt auf das Parteiensystem aus. Im Parlament macht sich dies in einer höheren Wahrscheinlichkeit bemerkbar, dass ein Präsident über eine legislative Mehrheit oder immerhin Quasi-Mehrheit verfügt.[342] Damit kann der exekutiv-legislative Prozess *ceteris paribus* relativ reibungslos ablaufen: Die Paralyse des Regierungssystems erscheint außer Reichweite, der Rekurs auf extrakonstitutionelle Politikmittel oder gar Putschversuche unnötig, die Stabilität der demokratischen Ordnung gesichert.

Allerdings kann es auch vorkommen, dass sich ein frisch gekürter Präsident einer oppositionellen Mehrheit im Parlament gegenübersieht (vgl. Shugart/Taagepera 1994: 338f.). Schließlich besteht zum einen keine institutionell verbürgte Garantie, dass die relative Mehrheitswahl tatsächlich den gewünschten Konzentrationseffekt bewirkt. Zum anderen droht bei diesem Wahlmodus die Gefahr, dass der Wahlsieger in die „plurality

---

[341] Ángel Flisfisch stellt die Wirkdifferenz der beiden Wahlmodi hinsichtlich Fragmentierung des Parteiensystems und zwischenparteilicher Allianzbildung übrigens praktisch völlig in Abrede: „In dem System des zweiten präsidentiellen Wahlgangs (...) unterscheidet sich die erste Phase des Wahlprozesses – der erste präsidentielle Wahlgang – nicht substanziell von dem gerade untersuchten Szenario (d.h. von der relativen Mehrheitswahl, AO) hinsichtlich der Anreize für die Bildung von Mehrheitskoalitionen“ (1992: 231; Übersetzung AO).

[342] Freilich gilt dies nur unter der Annahme, dass Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in unmittelbarer zeitlicher Nähe zueinander, idealerweise am selben Tag (*concurrent elections*), stattfinden (vgl. 2.4.2.3). Der Begriff der ‘Quasi-Mehrheit’ (*near majority*) ist eng verknüpft mit dem der ‘Quasi-Koalition’ (vgl. auch Kapitel 2.5). Beide beziehen sich auf eine Art funktionaler Vervollkommnungsfähigkeit institutioneller Kräftekonstellationen, Ziel ist die (insbesondere legislative) Handlungsfähigkeit der Regierung.

trap“ (Carey 2000a: 220f.) tappt: Eine dünne Mehrheit des Präsidenten (gerne wird das Beispiel Chile genannt, wo Salvador Allende 1970 mit nur 36 % der Stimmen zum Präsidenten gewählt wurde) übersetzt sich aller Wahrscheinlichkeit nach in für die Exekutive prekäre Mehrheitsverhältnisse im Parlament sowie eine nur schwache Legitimität. Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwieweit die *plurality trap* den Winner-take-all-Charakter des präsidentiellen Regierungssystems verstärkt (vgl. Jones 1995b: 163ff.[343]) und eine u.U. demokratiegefährdende Polarisierung des politischen Systems begünstigt (Linz 1994: 20).

d) Absolute Mehrheitswahl und parlamentarischer Status des Präsidenten

1. Die Tendenz zur Fragmentierung der Kandidaturen, wie sie der absoluten Mehrheitswahl mit Stichwahl immanent ist, übersetzt sich in parteiensystemische Fragmentierung auf Parlamentsebene (vgl. Abschnitt b weiter oben). Damit stellt sich jedoch das Problem der „difficult combination“ (Mainwaring 1993) aus präsidentiellem Regierungssystem und zersplitterter Parteienlandschaft im Parlament (vgl. Jones 1995b: 96).[344]
2. Neben dem Beitrag zur *difficult combination* hält die absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl aber noch ein zweites regierungssystemproblematisches *incentive* bereit: Die Proliferation der Präsidentschaftsbewerber im ersten Wahlgang erlaubt es Außenseiter-Kandidaten (*outsider candidates*), im unübersichtlichen Gemenge der Mitkonkurrenten unter die ersten zwei zu gelangen und sich in der Stichwahl sogar durchzusetzen (Jones 1995b: 97; 2000b: 281; vgl. auch Shugart/Carey 1992: 214f.). Outsider im höchsten Regierungsamt erschweren das Problem fehlender präsidialer

[343] Jones kontert die Winner-take-all-Bedenken u.a. mit dem Hinweis, dass „when the president has a legislative majority or near-majority, this does not imply that the president has a pliant legislature“ (1995b: 164). Gerade wo jedoch eine willfährige Parlamentsmehrheit besteht – der Fall Peru unter Fujimori legt davon eindrucksvoll Zeugnis hab (vgl. Kapitel 4.2) – wird manifest, dass der Modus relativer Mehrheitswahl den Winner-take-all-Charakter, insbesondere in Kombination mit ohnehin autoritären Bestrebungen des Staatsoberhauptes, erheblich verschärfen kann, institutionelle Gegengewichte u.U. kaum mehr vorhanden sind. Diese reale Gefahr für die Demokratie sollte m.E. nicht verharmlost werden.

[344] Jones (2004: 75) bündelt die Relevanz der Kandidatenzahl für Regierungssystem und Demokratie in der Aussage: „(T)he more fragmented presidential competition is, the more problems are likely in presidential democracies.“

Mehrheiten im Parlament auf zweierlei Weise: Erstens ist die parlamentarische Basis von Außenseiter-Präsidenten i.d.R. besonders schwach. Zweitens verfügen deren üblicherweise ad hoc geschaffenen Bewegungen selten über die für die Parlamentsarbeit und die exekutiv-legislative Zusammenarbeit notwendige Parteidisziplin.

Besonders deutlich wird das parteiensystemische Außenseiter-Phänomen zum regierungssystemischen Außenseiter-Problem, wenn es zu dem oben kurz angesprochenen Fall kommt, dass in der Stichwahl eine Umkehrung der Rangfolge von Erst- und Zweitplatziertem (*reversión del resultado*) stattfindet[345]: Der von der zweiten Ausgangsposition im ersten Wahlgang an die Spitze aufrückende Kandidat kann die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse, die in der ersten Runde geschaffen wurden, nämlich nicht rückgängig machen. Er zieht zwar 'als Erster' in den Präsidentenpalast ein, bleibt aber, was den parlamentarischen Status seiner Partei angeht, bloß zweiter – ein angesichts der fragmentierten Kandidaten- und Parteienlage des ersten Wahlgangs mageres Ergebnis mit hohem exekutiv-legislativen Obstruktionspotenzial.

3. Schließlich besteht auch und gerade unter absoluter Mehrheitswahl mit Stichwahl die Gefahr polarisierender Zuspitzung des politischen Wettbewerbs (s.o.): Diese drückt sich nicht nur während des Wahlprozesses aus, sondern kann u.U. auch die Beziehungen zwischen Regierung und Parlament beeinträchtigen; gerade im Falle der *reversión del resultado* mag es vorkommen, dass

> the winning candidate (...) will face the undesirable situation of having the largest parliamentary bloc as a hostile opposition. This opposition party will tend to see itself as the frontrunner for the next presidential election (due to its status as the nation's plurality party). It will therefore have little incentive to refrain from obstructing the policy program of the president and his or her party which is likely to be its most prominent rival in the next presidential election (Jones 1995b: 97f.; siehe auch Pérez-Liñán 2002: 9f.).

Dies *muss* aber keineswegs der Fall sein. Auch müssen die 'Schwierigkeit' fragmentierter parlamentarischer Mehrheitsverhältnisse im Präsidentialismus oder aber präsidi-

[345] Vgl. besonders den Aufsatz von Pérez-Liñán (2002), in dem das wahlmodusbedingte Phänomen der *reversión del resultado* mit Blick auf das demokratische Lateinamerika der dritten Welle untersucht wird. Der Autor kommt darin zu dem Schluss, dass die 'Umkehrung' des Wahlergebnisses vom ersten zum zweiten Wahlgang unter dem Blickwinkel der Funktionsfähigkeit des Regierungssystems schädliche Wirkungen entfaltet habe und die absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl insgesamt unnötig und gefährlich („innecesaria y peligrosa"; ibid.: 15f.) sei; vgl. auch Shugart/Taagepera (1994: 341ff.).

ales Außenseitertum keinesfalls in *deadlock* und Verfassungsbruch münden; wer derlei Zwangsläufigkeiten annimmt, predigt, wenn auch nur indirekt, altinstitutionalistischen Determinismus. Die vorliegende Studie schreibt sich jedoch in die mehrheitlich im Neoinstitutionalismus vertretene Strömung ein, nach der probabilistische Aussagen zu bevorzugen sind; nach spezifisch historisch-empirischem Verständnis sind es im Wesentlichen weitere institutionelle sowie kontextuelle Faktoren, welche die latenten Obstruktionspotenziale zum Ausbruch kommen lassen. A priori aus den Institutionen 'herauslesen' lässt sich dieser Ausbruch jedoch nicht.[346]

Nach welchem Wahlmodus ein Präsident gekürt wird, ist also keineswegs belanglos für die Fragmentierungsverhältnisse im Parlament und damit für die Dynamik des politischen Prozesses auf der Ebene des Regierungssystems. Es scheint einen *trade-off* zu geben zwischen parlamentarischer Majorität, wie sie durch relative Mehrheitswahl begünstigt wird, und Legitimität des Präsidenten, wie sie durch die Stichwahl bei absoluter Mehrheitswahl zumindest prozentual garantiert wird. Unter dem Blickwinkel relativ störungsfreier Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative fällt die Antwort, welcher der beiden Wahlmodi das größere institutionelle Übel sei, – zumindest theoretisch – leicht: die absolute Mehrheitswahl. Diese birgt die Gefahr, den Chef der Exekutive mit nur schwacher eigener Mehrheit im Parlament auszustatten und ihn dadurch, trotz eindeutigen Wählervotums, in seiner Regierungsfähigkeit erheblich einzuschränken – mit all den bekannten Folgen paralysierter exekutiv-legislativer Beziehungen, wie sie in Kapitel 2.2 diskutiert wurden.[347] Man könnte zu der Janusköpfigkeit des *majority runoff*

---

[346] Hinzu kommt, dass auch der absoluten Mehrheitswahl mit Stichwahl heilsame Wirkungen auf den politischen Prozess zugeschrieben werden. Insbesondere erscheint der erhöhte Legitimitätsgrad des gewählten Präsidenten, wie er aus der Garantie mindestens 50%iger Unterstützung durch die Wählerschaft resultiert, als für diesen Wahlmodus zu verbuchendes Plus: „Majority runoff at least prevents the eventual winner from having been narrowly endorsed (...). By definition, the winner will have been endorsed by a majority" (Shugart/Taagepera 1994: 329). Allerdings stellt die durch die Stichwahl künstlich erzeugte absolute Mehrheit erstens oftmals nicht mehr als einen „negativen Konsens" (Pérez-Liñán 2002: 4, 9) dar, der eher die Wahl eines geringeren Übels als tatsächliche breite Volksunterstützung widerspiegelt. Zweitens vermag auch eine noch so beeindruckende formal legitimierende Mehrheit des Staatsoberhauptes eine fehlende parlamentarische Majorität nicht zu kompensieren; was hilft im mühseligen Gesetzgebungsprozess schon der Hinweis auf das klare Wählervotum in einem mehrheitlich oppositionell besetzten und womöglich feindseligen Parlament?

[347] Ganz unverblümt spricht Jones daher von der „superiority" (1995b: 14) dieses Wahlmodus gegenüber der absoluten Mehrheitswahl mit Stichwahl.

auch überspitzt formulieren: Was es dem Staatsoberhaupt an vordergründiger Legitimität verleiht, das nimmt es ihm an parlamentarischem Rückhalt (vgl. zu diesem Dilemma auch Pérez-Liñán 2002: 9ff.).[348]

Abgesehen davon, dass sich dieser Wahlmodus weltweit weiterhin ungebrochener Beliebtheit erfreut (vgl. Anm. 336) und sich der Schwenk zur relativen Mehrheitswahl damit keineswegs als leichthin realisierbare Option darstellt, darf aber auch dem Präsidentschaftswahlsystem – wie allen anderen in dieser Studie untersuchten Institutionen – nicht die Last aufgebürdet werden, theoretisch alleinverantwortlich für das gedeihliche Miteinander der Staatsgewalten und das Schicksal der Demokratie zu sein.[349] Praktisch ist dies nämlich nie der Fall. Erst die Institutionen*konfiguration*, eingebettet in einen soziopolitischen Kontext und bevölkert von relevanten politischen Akteuren, bestimmt Funktions- und Überlebensfähigkeit des demokratischen Systems.

2.4.2.3 Das Timing von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen

Dass die bloße zeitliche Koordinierung (Timing) von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen Relevanz für die Konsolidierungschancen einer jungen Demokratie haben soll, erschließt sich nicht auf den ersten Blick. Doch die institutionellen Grundlagen des Wahlprozesses, genauer: der Wahlzyklen in ihrem zeitlichen Aufeinanderab-

---

[348] Den *trade-off* zwischen relativer und absoluter Mehrheitswahl haben Shugart/Taagepera (1994) mit ihrem Vorschlag der Einführung einer *double complement rule* zu überwinden versucht: Diese institutionelle Regelung der Präsidentenwahl sieht vor, dass es *nicht* zu einer Stichwahl zwischen den beiden im ersten Wahlgang Bestplatzierten kommt, wenn der Sieger der ersten Runde einen mehr als doppelt so großen Abstand zur 50 %-Marke hat wie der ihm folgende Kandidat (z.B. 40 % versus weniger als 30 %); der *threshold*, den es für den Wahlsieg zu überschreiten gilt, wird also ermittelt „in terms of the front runner's share of votes but also in terms of the gap between that candidate's share of the votes and the vote share of the runner-up" (ibid.: 326). Dadurch soll zum einen eine breite und eindeutige Unterstützung für den Wahlsieger gewährleistet werden, wie sie im Falle relativer Mehrheitswahl oftmals nicht gegeben ist (siehe die *plurality trap*), zum anderen die Kandidatenproliferation verhindert werden, die durch die absolute Mehrheitswahl mit ihrer Aussicht auf eine zweite Runde gefördert wird; vgl. auch schon Shugart/Carey (1992: 206ff.).

[349] Dieser Eindruck drängt sich dem Leser bei der Lektüre des ansonsten lesenswerten Buches „Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies" (Jones 1995b) mitunter auf. Der Autor konzentriert sich dort – institutionalistisch legitimerweise – auf die Bedeutung wahlsystemischer Regelungen für *legislative multipartism* und parlamentarische Basis der Exekutive, vernachlässigt darüber jedoch die politische Relevanz des Nicht-Institutionellen. Der einmalige Hinweis auf Kontextfaktoren, die „beyond the scope of this study" (ibid.: 8) seien, kann den tendenziell monokausal-institutionalistischen Duktus der Schrift nicht wettmachen.

gestimmtsein, haben einen erheblichen Einfluss auf die Fragmentierung des Parteiensystems sowie die Funktionsweise des Regierungssystems.[350] Eine Art Scharnierfunktion in diesem Wirkungsgefüge nimmt der von Präsidentschaftswahlen ausgehende Ausstrahlungseffekt (*coattail effect*) ein: Der zentrale Stellenwert, der dem Präsidentenamt und damit den Wahlen zum höchsten Staatsamt im präsidentiellen Regierungssystem eingeräumt wird, bewirkt, dass die Wählervoten bei Präsidentschaftswahlen in der Tendenz auf die Wählerentscheidung bei anderen Wahlen abfärben.[351] Bei den Wahlen zur Legislative bedeutet dies, dass, wer für einen bestimmten Präsidentschaftsbewerber gestimmt hat, wahrscheinlich auch für dessen jeweilige politische Gruppierung votieren wird.[352] Je enger die einzelnen Wahlgänge zeitlich beieinander liegen, desto stärker die Mitnahmeeffekte für Partei oder Bewegung (vgl. Jones 1995b: 106; siehe auch Sartori 1997: 178f.; Carey 2000a: 222f.).[353]

Die Relevanz des Timings von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen für die Funktionsweise des Regierungssystems sowie die Bestandsaussichten einer u.U. fragilen jungen Demokratie liegt auf der Hand: Wo in unmittelbarer zeitlicher Nähe zur Präsidentschaftswahl die Legislative bestimmt wird, ist davon auszugehen, dass das Staatsoberhaupt auf eine erkleckliche parlamentarische Mehrheit zurückgreifen kann. Im Falle hoher zeitlicher Distanz muss indes das Gegenteil erwartet werden – schließlich ist die

---

[350] Unter 'Wahlzyklus' verstehe ich das zyklische Abhalten von Parlaments- oder Präsidentschaftswahlen, d.h. die regelmäßige Wiederkehr dieser Urnengänge. Je nachdem, wie diese beiden Zyklen zeitlich gekoppelt sind, lassen sich verschiedene Arten des Timings unterscheiden (s.u.). Die Langfristperspektive der Periodizität von Wahlgängen wird einer institutionalistischen Analyse m.E. eher gerecht als die Konzentration auf punktuelle Wahlereignisse und deren zeitliches Aufeinanderbezogensein; vgl. die abweichende Definition von Shugart (1995: 328).

[351] *Coattail effects* treten auch bei anderen Wahlvorgängen auf: „When elections are held simultaneously, the campaigns for less salient offices will likely be overshadowed in the media by the big races, and the latter will determine the outcome of the former" (Massicotte/Blais 2000b: 291). Alternativ werden die Begriffe „Inertialeffekt" (Tuesta 1999: 100) oder schlicht „pull" (Shugart/Carey 1992: passim) verwendet. Pathologisch gewendet ist bisweilen auch von „Ansteckungseffekten" die Rede (Jones 1995b: 107).

[352] Dies hat nicht zuletzt mit dem Bedürfnis nach konsistentem Wahlverhalten zu tun (vgl. Jones 1995b: 107f.); kognitive Dissonanz wird im Allgemeinen als unangenehm empfunden, und so versucht das Individuum auch in seiner Rolle als Wähler, diesen Spannungszustand zu überwinden. Vgl. aber das sog. *ticket splitting*, welches just im Praktizieren inkonsistenten Wahlverhaltens besteht (siehe Anm. 340). Das Ausmaß an *ticket splitting* scheint aber gerade für Lateinamerika eine Quantité négligeable darzustellen: Hier ist *straight-ticket voting* die Regel (Jones 1995b: 108; vgl. auch Shugart/Carey 1992: 239). Im US-Kontext hat das Phänomen des Stimmen-Splittings samt Konzept dagegen eine gewisse Prominenz erlangen können (vgl. etwa Burden/Kimball 1998).

Strahlkraft des Präsidenten bzw. des Präsidentschaftskandidaten dann besonders schwach (vgl. besonders Shugart 1995: 332f.).

Hinsichtlich der zeitlichen Koordination von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen lassen sich grundsätzlich zwei Formen unterscheiden (vgl. Jones 1995b: 103): simultane Wahlen (*concurrent elections*) und nicht-simultane Wahlen (*nonconcurrent elections*).[354] *Concurrent elections* und *nonconcurrent elections* können in ihren Wirkungen auf die parlamentarische Fragmentierung des Parteiensystems sowie auf den Rückhalt des Präsidenten in der Legislative analysiert werden (vgl. zum Folgenden besonders Shugart/Carey 1992: 226ff., 259ff.; Jones 1995b: 103ff.; Shugart 1995; Mainwaring/Shugart 1997: 405ff.). Damit ergeben sich wiederum vier Untersuchungsrelationen:

a) Concurrent elections und Fragmentierung

Wenn die Wahlen für Legislative und Exekutive am selben Tag stattfinden, liegen *concurrent elections* vor.[355] Der präsidiale Mitnahmeeffekt „is present in all presidential systems regardless of their timing method. It is, however, *at its peak of strength* in elections where the presidential and legislative contests are held concurrently“ (Jones 1995b: 107; Hervorhebung AO).

Unter der Annahme, dass die lijphartsche Worst-case-Institutionenkonfiguration vorliegt, nämlich Präsidentialismus plus Verhältniswahl (Lijphart 1991), ist zu erwarten, dass – im Falle relativer Mehrheitswahl – eine vom *coattail effect* bedingte Kon-

---

[353] Freilich bestehen solche Ausstrahlungseffekte auch in umgekehrter Richtung. Der *pull* von den Parlaments- auf die Präsidentschaftswahlen muss aber als weniger bedeutend veranschlagt werden; vgl. Shugart/Carey (1992: 240), die von einer „two-way ‘contamination’“ sprechen.

[354] Im US-Kontext ist oftmals von *on-year* bzw. *off-year* die Rede (Shugart 1995: 328). Daneben kann auch ein „gemischtes“ Timing unterschieden werden: Hier werden die Parlamentswahlen teilweise zeitgleich mit den Präsidentschaftswahlen abgehalten, teilweise zeitverschieden (Jones 1995b: 103).

[355] *Concurrent elections*, die sich in aller Regel auf die Simultaneität von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen beziehen (vgl. etwa Jones 1995b: 103), stellen damit eine Unterkategorie von *simultaneous elections* schlechthin dar, von denen, auf verschiedenen staatlichen Ebenen, gesprochen werden kann, „when various categories of officeholders are elected on the same day“ (Massicotte/Blais 2000b: 290).

zentrationswirkung auf das Parteiensystem ausgeübt wird.[356] Daraus folgt: Soll der Fragmentierungsgrad im Parlament möglichst gering sein, so empfiehlt sich *plurality rule* für die Präsidentschaftswahlen, welche zeitgleich mit den Parlamentswahlen abgehalten werden. Auf diese Weise können die Reduktionswirkungen des Wahlmodus durch das Faktum der Simultaneität verstärkt werden.

Völlig anders stellen sich *concurrent elections* unter absoluter Mehrheitswahl mit Stichwahl dar. Im strengen Sinne ist Simultaneität hier gar nicht möglich; schließlich können die Parlamentswahlen nur mit einem Präsidentschaftswahlgang simultan abgehalten werden. Handhabt man den Begriff dagegen weicher, kann er auf Zeitgleichheit für den ersten Wahlgang bezogen werden.[357] Auch in diesem Fall ist von einem *coattail effect* auszugehen. Da absolute Mehrheitswahl allerdings Anreize zu Kandidatenproliferation und Fragmentierung der Parteienlandschaft setzt, wird dieser Mitnahmeeffekt im Wesentlichen in einer Zementierung der wahlsystemisch gesetzten *incentives* bestehen. Damit zeigt sich: *Coattail effect* ist nicht gleich *coattail effect*. Die 'Ansteckungsgefahr' des Parlamentswahlergebnisses durch die Präsidentschaftswahl wirkt nur dann in parteiensystemkonzentrierende Richtung, wenn zeitliche Nähe zwischen beiden besteht. Ist dies – wie im Falle der absoluten Mehrheitswahl – infolge des Mehrrundencharakters zumeist nicht der Fall, kann ein solcher Konzentrationseffekt nicht oder nur in abgeschwächter Form erwartet werden.

Will man die Wirkungen simultaner Wahlen genauer beleuchten, bietet es sich an, *drei Grade der Simultaneität* zu unterscheiden (Nohlen 1998a: 179f.; siehe auch 1992b: 11, 1995a: 147, 2004b: 183f.): Niedrige Simultaneität liegt vor, wenn Präsidentschafts- und Parlamentswahlen am selben Tag abgehalten werden, mittlere Simultaneität, wenn

---

[356] Konzentrationswirkungen auf das Parteiensystem gehen freilich auch von anderen institutionellen, insbesondere wahlsystemischen Elementen aus; vgl. besonders den dementsprechenden Effekt des Modus der relativen Mehrheitswahl (vgl. 2.4.2.2). Dass der *coattail effect* und seine Wirkungen auf das Parteiensystem hier im Zusammenhang mit der *plurality rule* diskutiert werden, stellt keine bloß repetitive Übung dar, sondern ist dem Umstand geschuldet, dass innerhalb des Wahlsystems zwei verschiedene Mechanismen am Werk sind: zum einen der Wahlmodus als solcher, zum anderen das spezifische Timing von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, das freilich mit diesem oder jenem Wahlmodus kombiniert wird. Wenngleich in der gesamtwahlsystemischen Wirkung miteinander verwoben, sollten Wahlmodus und Timing doch stets analytisch distinkt betrachtet werden.

[357] Ein Bezug auf die zweite Runde ergibt keinen Sinn, da die Stichwahl nur unter der Bedingung fehlender absoluter Mehrheit im ersten Wahlgang abgehalten werden muss.

für beide Wahlgänge ein Stimmzettel verwendet wird, hohe Simultaneität, wenn dem Wähler nur eine Stimme zur Verfügung steht. Allgemein gilt:

> Je höher die Simultaneität, desto größer wird der direkte Einfluss der Entscheidung über die Präsidentenwahl – die wichtigste im Präsidentialismus – auf die Entscheidung der Wählerschaft über die Parlamentswahl sein (Nohlen 1998a: 179; Übersetzung AO).

Die Differenzierung nach Graden der Simultaneität gestattet es, präzisere Aussagen zum Einfluss der Wahlen für das Staatsoberhaupt auf diejenigen für die Legislative zu formulieren. Damit sind auch die Fragmentierungsverhältnisse im Parlament besser erklärbar. Bei Anwendung des Wahlmodus der relativen Mehrheitswahl kann *ceteris paribus* folgende Kausalkette konstruiert werden: Je höher der Simultaneitätsgrad von Parlaments- und Präsidentschaftswahl, desto stärker die coattail-effect-bedingte Konzentrationswirkung auf das Parteiensystem, desto niedriger der Fragmentierungsgrad in der Legislative.

b) Nonconcurrent elections und Fragmentierung

Ein wenig komplizierter gerät die Untersuchungslage für den Zusammenhang von nicht-simultanen Wahlen und Fragmentierung: Kann die Antwort auf die Frage „Was ist gleichzeitig?“ noch relativ eindeutig formuliert werden, gestaltet sie sich auf die Frage „Was ist ungleichzeitig?“ ungleich schwieriger; schließlich bezieht sich Ungleichzeitigkeit auf *alle Zeitpunkte außerhalb des einen und relativ eindeutigen Zeitpunktes der Gleichzeitigkeit.* Shugart und Carey, den Pionieren auf dem Gebiet der Präsidentschaftswahlsystem-Forschung, kommt nicht zuletzt das Verdienst zu, die Uneindeutigkeit der Ungleichzeitigkeit beseitigt zu haben: Sie unterscheiden je nach zeitlicher Nähe der Parlaments- zu den Präsidentschaftswahlen und aus Sicht der Exekutive drei Arten von Wahlen, die je verschiedene politische Folgen für die Beziehungen zwischen Regierung und Parlament zeitigen können (Shugart/Carey 1992: 242f.):

Honeymoon elections werden definiert als „any election that occurs within one year of the president’s inauguration“ (ibid.: 242). Während der ‘Hochzeitsreise’, die ein Präsident von dem Moment seiner Amtseinführung ab mit der Wählerschaft antritt, sind ihm Wahlergebnisse relativ gewiss, die sich aus seiner Sicht günstig für die Mehrheits-

verhältnisse im Parlament auswirken. In der unmittelbaren Zeit nach Amtseinführung eines Staatsoberhauptes strahlt der präsidiale Glanz des Frischgewählten am hellsten, wirkt der *coattail effect* am stärksten: „(T)he euphoria of (the, AO) presidential victory is still in the air“ (Jones 1995b: 110).

Counterhoneymoon elections stellen das zeitliche Spiegelbild der Honeymoon-Wahlen dar: Sie werden innerhalb eines Jahres vor der Präsidentschaftswahl abgehalten (Shugart/Carey 1992: 243) und vermögen dem künftigen Präsidenten, so der Wahlkampf schon auf vollen Touren ist, in die Arme zu spielen: gleichsam ein antizipatorischer *coattail effect*. Besonders in Wahlsystemen mit absoluter Mehrheitswahl und Stichwahl können *counterhoneymoon elections* jedoch auch den gegenteiligen Effekt und damit ein ernsthaftes Blockadepotenzial für den exekutiv-legislativen Prozess mit sich bringen; schließlich sind hier die Gefahr der Umkehrung der parteilichen Kräfteverhältnisse zwischen dem ersten Wahlgang und der Stichwahl sowie die Wahrscheinlichkeit, dass ein ‘Außenseiter’ das Rennen macht, am größten. Dass ein solcher aber Monate vor seiner eigenen spektakulären Wahl eine solide Parlamentsmehrheit seiner Partei oder Bewegung errungen hat, ist kaum zu erwarten:

> As these candidates are often political unknowns until perhaps three to six months prior to the presidential contest (...), the success of their party in the counter-honeymoon elections is likely to be anemic (Jones 1995b: 110).

Damit stellen sich *counterhoneymoon elections* als unter dem Blickwinkel parteiensystemischer Fragmentierung ambivalentes Timing der Wahlzyklen dar: So wie sie dem Staatsoberhaupt in spe parlamentarisch die Wege bereiten können, so vermögen sie ihm – handelt es sich um einen Überraschungskandidaten in der Stichwahl – über Jahre eine oppositionelle Mehrheit gegenüberzustellen.

Midterm elections bilden die Residualkategorie innerhalb der verschiedenen Arten des Timings[358]: Sie bezeichnen „(a)ny election that does not occur within a year before

[358] Jones hat zusätzlich zu den drei von Shugart/Carey vorgeschlagenen Arten nicht-simultanen Timings von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen und in Analogie zu den *counterhoneymoon elections* den Begriff der *countermidterm elections* eingeführt, der verwendet wird für „all legislative elections which occur prior to the counter-honeymoon period, yet are for a legislature with which the executive must interact during his or her term in office (1995b: 105). Aufgrund des begrenzten analytischen Mehrwerts wird diese Kategorie (letztlich eine Spielart der *midterm elections*) keine Verwendung in der vorliegenden Untersuchung finden.

a presidential election or within a year after a new president has taken office“ (Shugart/Carey 1992: 243).[359] Als „partial renovation systems“ (Jones 1995b: 113) können sie etwa dazu dienen, einen Teil der Abgeordneten im Parlament zu erneuern. Aufgrund der relativen zeitlichen Entfernung zu den Präsidentschaftswahlen und damit Wirkdistanz präsidialer Ausstrahlungseffekte (vgl. Shugart/Carey 1992: 265) werden *midterm elections* – in Umkehrung des *coattail effects* – oftmals als Gelegenheit genutzt, die Regierung an den Urnen abzustrafen (*midterm decline*, *midterm loss*).[360] Diese Sanktionierung muss freilich keineswegs in höhere parteiensystemische Fragmentierung münden, bedeutet aber in jedem Fall eine Veränderung der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse zuungunsten des Präsidenten.

Wie bereits bei der wahlmoduszentrierten Betrachtung des Wahlsystems für den Präsidenten sollen auch im Folgenden die soeben mit Blick auf das Parteiensystem entwickelten Argumente fortgeführt werden. Vieles von dem, was an konsolidierungsrelevanten Folgen für den politischen Prozess auf der Ebene des Regierungssystems weitergedacht wird, mag dem geschulten Institutionalisten (insbesondere dem Präsidentialismus-Experten) evident erscheinen. Gleichwohl kann, was dem einen logische Sequenz ist, dem anderen wertvolle institutionalistische Aufklärung über die Kausalkette Wahlsystem – Parteiensystem – Regierungssystem verschaffen.

c) Concurrent elections und parlamentarischer Status des Präsidenten

Dass simultan stattfindende Parlaments- und Präsidentschaftswahlen infolge präsidialen *pulls* fragmentierungsdrosselnd wirken, haben wir weiter oben bereits gesehen. Was folgt daraus für die Funktionsweise des Regierungssystems? *Concurrent elections*, so

---

[359] *Midterm* muss sich also nicht auf die exakte zeitliche Mitte einer präsidialen Regierungsperiode beziehen (Shugart/Carey 1992: 243). Z.T. werden bzw. wurden aber tatsächlich ‘Halbzeitwahlen’ abgehalten, so etwa in Ecuador (vgl. Kapitel 4).

[360] Neben diesem einfachsten, offensichtlichsten Grund für die Verluste, die ein Präsident bei Midterm-Wahlen zu erleiden hat, können freilich ausgefeiltere Argumentationen entwickelt werden; im US-Kontext ist hierzu ein ganzer Forschungszweig entstanden (vgl. dazu Shugart 1995: 328f.), der freilich nur bedingt auf Lateinamerika übertragen werden kann; vgl. beispielhaft den Aufsatz von Hinckley (1967).

lässt sich knapp mit Blick auf die Reibungslosigkeit der exekutiv-legislativen Beziehungen zusammenfassen, stellen dem frisch gewählten Präsidenten tendenziell eine parlamentarische Mehrheit bereit und erleichtern so das Regieren. Extremer Konfrontationskurs, autoritäre Konfliktregulierung oder Verfassungsbruch werden dadurch unwahrscheinlicher.[361] Allerdings gilt dies nur für Simultaneität von Parlamentswahlen und Präsidentschaftswahlen mit relativer Mehrheitswahl. Wird hingegen nach *majority runoff* entschieden, können sich satte Parlamentsmehrheiten vielversprechender Präsidentschaftsanwärter in Bremsklötze für Outsider verwandeln, denen die Stichwahl zwar den Weg in den Präsidentenpalast ebnet, die aber, so die oppositionelle Majorität eine feindliche ist, das Staatsoberhaupt zur *lame duck* machen oder zu extrakonstitutionellem politischen Handeln verleiten.

d) Nonconcurrent elections und parlamentarischer Status des Präsidenten

Nicht-simultane Wahlen sind nicht als solche dysfunktional für präsidentielle Regierungssysteme. Das genaue Timing macht den Unterschied: *Honeymoon elections* erhöhen die Wahrscheinlichkeit für ein Parlamentswahlergebnis, das sich an den vorgängigen Präsidentschaftswahlen orientiert – eine legislative Mehrheit des Präsidenten erscheint aussichtsreich, die *difficult combination* außer Sichtweite. Damit steigen – ähnlich simultanen Wahlen – die Chancen auf einen relativ reibungslosen Ablauf der exekutiv-legislativen Beziehungen.[362]

Counterhoneymoon elections müssen dagegen differenzierter bewertet werden: Einerseits eröffnet dieses Timing die Möglichkeit, den präsidialen Mitnahmeeffekt antizipatorisch zur Geltung zu bringen und während des bereits angelaufenen Präsidentschaftswahlkampfes die künftige Regierung im Vorhinein mit einer parlamentarischen Mehrheit zu versorgen. Andererseits (und abgesehen davon, dass die Reichweite des

---

[361] *Concurrent elections* erfüllen also, zum Mindesten für den Modus relativer Mehrheitswahl, am ehesten das Erfordernis ideologischer „Kompatibilität“ (Shugart/Carey 1992: 259ff.) zwischen Exekutive und Legislative.

[362] *Honeymoon elections* werden daher von Shugart/Carey samt *concurrent elections* zu den „quasi-presidentialist formats“ gerechnet, in denen die Coattail-Effekte als am intensivsten angenommen werden können (1992: 260). Die übrigen Möglichkeiten des Timings fallen dagegen unter die Rubrik der „quasi-parliamentarist formats“ und weisen geringere Intensitätsgrade präsidialen *pulls* auf (ibid.).

coattail effect begrenzt sowie dessen Intensität keineswegs stets in relevantem Maße gegeben sein muss[363]) erlaubt es just der zeitliche Vorlauf von bis zu einem Jahr, dass sich die Wählerpräferenzen nochmals signifikant ändern und – besonders im Falle absoluter Mehrheitswahl mit Stichwahl – eine Parlamentsmehrheit, die sich schon an der Regierung wähnte, ohne zugehörigen Präsidenten dastehen lassen.

Den wahlsystemisch institutionalisierten *worst case* für den Chef der Exekutive im Präsidentialismus stellen zweifelsohne die *midterm elections* dar. Zwar muss jede Rede von „eingebauten Verlusten" (vgl. etwa Hinckley 1967: 699), die ein Präsident bei diesen Wahlen zu erleiden habe, als institutionalistisch-deterministisch bezeichnet und in dieser Schärfe verworfen werden. Doch belegen theoretische Erwägungen ebenso wie die Empirie, dass die Regierung in dem Residualzeitraum, der nicht zum *honeymoon* des Präsidenten gehört, tendenziell eine Abstrafung durch die Wählerschaft erfahren wird, die den Regierungschef – besonders wo dieser bereits Minderheitsstatus hat – mit noch prekärerem parlamentarischen Rückhalt dastehen lässt. Die Gefahr einer Paralysierung des Regierungssystems steigt dann beträchtlich. Und sie steigt noch aus einem weiteren Grund: Da die nächsten Wahlen im Falle von *midterm elections* bereits in Sichtweite liegen dürften, kann die Kooperationsbereitschaft der oppositionellen Mehrheit – der nahende Wahlkampf verlangt schließlich Abgrenzung von der amtierenden Regierung – als besonders gering veranschlagt werden. *Midterm elections* sind damit unter dem Blickwinkel der Funktionsweise des präsidentiellen Regierungssystems und der Überlebensfähigkeit der Demokratie schlicht „undesirable" (Shugart/Carey 1992: 266; siehe auch 272).

Timing matters. Dies haben die Ausführungen zu der zeitlichen Abstimmung von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen und den Folgen für Parteien- und Regierungssystem deutlich vor Augen geführt. Über von den zentralen Wahlen für das Staatsoberhaupt auf diejenigen für die Legislative ausgehende Mitnahmeeffekte kann 'bloßes' Timing die ideologische Kongruenz zwischen den beiden Gewalten befördern oder aber unwahr-

[363] Shugart/Carey nehmen für den Fall der *counterhoneymoon elections* sogar einen Primat der Parlaments- vor den Präsidentschaftswahlen an: „The direction of the interaction in this format is principally from assembly election to presidential, rather than vice versa (...)" (1992: 265).

scheinlicher machen; *midterm elections* etwa stellen nahezu eine wahlsystemisch verbürgte Garantie dafür dar, dass dem amtierenden Präsidenten eine gegnerische Mehrheit an die Seite gestellt wird. *Ceteris paribus* verheißt dies – die Präsidentialismus-Kritik hat es eindrücklich formuliert (vgl. Kapitel 2.2) – nichts Gutes für die Beziehungen zwischen Regierung und Parlament. *Concurrent elections* und nicht-simultane Wahlen in der Form der *honeymoon elections* erhöhen dagegen die Wahrscheinlichkeit eines reibungslosen exekutiv-legislativen Prozesses, sind hier doch die 'Ansteckungseffekte' der Präsidentschaftswahlen am intensivsten.

Eigentlich institutionalistische Bedeutung erlangt das Timing aber erst, wenn es *in einem zyklischen Sinne* verstanden wird. Schließlich stellt die Koordination einzelner Wahlen, stellt einmalige Simultaneität bzw. Nicht-Simultaneität noch kein nennenswertes Institutionenfaktum dar. Erst die Koordination der Wahl*zyklen* kann die institutionentypischen – längerfristig wirksamen – Strukturierungseffekte ausüben. Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sollten also, will man ihren Einfluss auf politischen Prozess und Demokratieentwicklung ermessen, in ihrer aufeinander abgestimmten Periodizität betrachtet werden.

2.4.3 Fazit: Die Konsolidierungsrelevanz des Wahlsystems im Kontext

Die Folgen der politisch-institutionellen Variablen Wahlsystem zu ermessen war und ist Ansinnen des vorliegenden Kapitels. Immer wieder wurde, explizit oder implizit durch skeptische Anmerkungen an den vorgetragenen theoretischen Ausführungen, darauf hingewiesen, dass das institutionalistische Argumentieren im empirisch luftleeren Raum zwar wertvolle heuristische Dienste leistet. Allerdings kann der Ceteris-paribus-Diskurs *immer nur ein erster Schritt bei der Untersuchung der Folgen konkreter Institutionenarrangements* sein. Die Perspektive, welcher die Annahme 'unter sonst gleichen Bedingungen' zugrunde liegt, vermag, indem sie in analytischer Kleinarbeit institutionelle von gleichfalls institutionellen oder nicht-institutionellen Ursachen separiert, einzelne institutionenspezifische Anreizwirkungen probabilistisch zu erhellen. Sie befähigt aber weder dazu, deterministische Aussagen zu formulieren, die das Explanandum einer institutionellen Ursache mit 100%iger Treffsicherheit zuschreiben, noch kann sie das ge-

waltige Interventionspotenzial kontextueller Faktoren berücksichtigen. Denn es ist der Kontext, die außerinstitutionelle Umwelt, welche die analytisch gewollte Realitätsferne der Ceteris-paribus-Figur besonders drastisch vorspringen lässt. Was etwa, wenn *concurrent elections* doch nicht die todsicher geglaubte Konzentrationswirkung auf das Parteiensystem hervorbringen? Ist dann aller Institutionentheorie ein Ende?

Nein. Allerdings sollten sich Duverger & Co., ähnlich Linz und Konsorten in der Präsidentialismus-Debatte, in explikativer Bescheidenheit üben. Niemand bestreitet ernstlich die analytische Nützlichkeit institutionalistischen Argumentierens, doch darf nicht so getan werden, als entschieden allein institutionelle Faktoren über die Dynamik politischer Prozesse und die Überlebenschancen der Demokratie. Zu komplex ist die gesellschaftlich-politische Welt, als dass sie allein engsichtigen Institutionenforschern überlassen werden dürfte. Der Kontext macht den Unterschied (Nohlen 2003).

Freilich darf das berechtigte Zurechtstutzen des aufgeblähten Erklärungsanspruchs altinstitutionalistischer Schule nicht in die kausale Vernachlässigung politischer Institutionen münden. Es gilt vielmehr, einen Mittelweg zu finden „zwischen Skylla und Charybdis der Über- bzw. Unterbewertung des Faktors Wahlsystem“ (Nohlen 1978: 16). Wie können wir diesen Mittelweg beschreiten, wenn wir den Beitrag des Wahlsystems für die Konsolidierung junger Demokratien empirisch-vergleichend untersuchen wollen?[364]

1. *Der Kontext* – dies ergibt sich aus dem soeben Gesagten – *muss systematisch in die Analyse einbezogen werden*: „(N)ur eine realsoziologische Analyse klärt die Frage nach den Auswirkungen verschiedener Wahlsysteme“ (Nohlen 1978: 363; vgl. auch Nohlen 1984a: 217, 1984b: 89, 2004c: passim, besonders 402ff.). Insbesondere weitere politisch-institutionelle Variablen (z.B. präsidentielles Regierungssystem, inchoatives Parteiensystem) sowie außerinstitutionelle Faktoren müssen berücksichtigt werden, um den

[364] Diese Frage erscheint umso dringlicher, als hier, in der historisch-vergleichenden Erforschung von Wahlsystemen, nach wie vor eine erhebliche Forschungslücke besteht (siehe bereits das Monitum von Nohlen 1987: 121f.). Zwar konnte diese in den letzten Jahren durch Arbeiten von Schülern der Heidelberger Schule teilweise geschlossen werden (siehe besonders Grotz 2000; Krohn 2003), nach wie vor ist die Wahlsystem-Forschung jedoch stark theoretisch und empirisch-statistisch ausgerichtet (vgl. 2.4.1).

Einfluss des Wahlsystems auf politischen Prozess und demokratische Konsolidierung ermessen zu können.[365]

Die Kontextsensibilität in der empirisch-vergleichenden Analyse gebietet eine 'weiche' Handhabung der auf theoretischem Wege gewonnenen Erkenntnisse über die Folgen von Wahlsystemen; schließlich sind diese nicht zuletzt auf der Grundlage des gängigen dichotomischen Klassifikationsschemas Mehrheitswahl – Verhältniswahl entwickelt worden, welches in seiner abstrakten Argumentation die Kontextvergessenheit der klassischen Wahlforschung geradezu verkörpert. In seiner Simplizität wird es der komplexen Kausallage im Wirkungsgefüge von Institutionen und Demokratieentwicklung nicht gerecht. Indes: „Such complexity is difficult to analyze" (Nohlen 1996b: 45).

'Folgen von Wahlsystemen' im traditionellen Sinne kann es im Rahmen kontextualistischer Institutionenforschung (vgl. Kapitel 2.1) also nicht geben. Denn die politische Relevanz des Wahlsystems ergibt sich gerade erst aus seinem Eingebettetsein und Wirken in einem konkreten, empirisch vorfindbaren Zusammenhang. 'Folgen von Wahlsystemen' müssen daher, auch wenn viele Folgen theoretisch ableitbar und empirisch großenteils erhärtet sind, als 'Folgen von Wahlsystemen im Kontext' verstanden werden[366]: Erst die Konfrontation mit dem Kontext der interessierenden (jungen) Demokratie gestattet es dem Forscher, den Beitrag des Wahlsystems für deren Konsolidierung

[365] Dass der Kontext die Wirkungsweise politischer Institutionen beeinflusst, ist auch an der stärker theoretisch und statistisch argumentierenden Wahlsystem-Forschung nicht unbemerkt vorübergegangen. Immer wieder wird ihm dort eigenständige Erklärungskraft beigemessen (siehe etwa Bogdanor 1983b: 251; Rose 1984: passim; Jones 1995b: 8f.; Farrell 2001: 207). Allerdings kommt es in den entsprechenden Untersuchungen fast nie zu seiner systematischen Einbeziehung in die Analyse. Vgl. exemplarisch Hermens, der Desiderata bei der Analyse von Wahlsystemen vorbringt, die aus der Sicht historisch-empirisch arbeitender Forschung begrüßenswert erscheinen, seine von vornherein hoch abstrakte, stark verhältniswahlkritische Argumentation jedoch nicht abmildern: So fordert er die Berücksichtigung 1. der Varianz innerhalb der Grundtypen, 2. weiterer Elemente des politischen Systems (Hermens nennt das Recht der Parlamentsauflösung) und 3. der „Umwelt" (etwa der Wirtschaft) (1984: 18f., siehe auch ibid.: 29f.).

[366] Angesichts der Fluidität der Kontexte in jungen Demokratien müssen gerade Studien, welche diese gleichsam noch adoleszenten Herrschaftssysteme in den Blick nehmen, besonders vorsichtig sein bei der Formulierung von Aussagen mit zum Deterministischen neigendem Anspruch; vgl. Nohlen (2004c: 406).

konkret abzuschätzen.[367] Im Vorhinein von wahlsystemischen Folgen zu sprechen kann immer nur probabilistisches Räsonieren sein.[368]

Welche Generalisierungen sind aus Sicht des historisch-empirischen Ansatzes dann überhaupt noch möglich (vgl. Nohlen 2004c: 402ff.)? Erstens gilt für sämtliche Wahlsysteme, dass diese bei der Stimmen-Mandate-Umwandlung einen Konzentrationseffekt auf die Zahl der Parteien und Kandidaten ausüben. Damit findet eine Defragmentierung des Parteiensystems auf Parlamentsebene statt, die in aller Regel den stärksten Parteien zugutekommt. Zweitens wirken „(Wahlsysteme) (d)er allgemeinen Tendenz nach (...) in Richtung ihrer Repräsentationsziele“ (ibid.: 403). Mehrheitswahl wirkt Fragmentierung entgegen, befördert also Mehrheitsbildung. Verhältniswahl erlaubt dagegen Fragmentierung, gestattet mithin eine mehr oder weniger proportionale Abbildung der (partei)politischen Kräfteverhältnisse im Parlament.

---

[367] Selbst mit Blick auf einzelne Länder im Zeitablauf erscheint es angesichts des Wandels auch kontextueller Faktoren „ziemlich abwegig, mit einem konkreten Wahlsystem ein fixes Muster von Auswirkungen zu verbinden“ (Nohlen 2004c: 411).

[368] Es macht auch wenig Sinn, ein abstrakt deduziertes und kontextloses *best system* anzunehmen und danach *electoral engineering*, also das Designen von Wahlsystemen, zu betreiben. „Die Erfahrung lehrt (...), daß es kein bestes Wahlsystem gibt, sondern die Frage nach dem besten System zu ersetzen ist durch jene nach dem System, das am besten paßt“ (Nohlen 2004c: 376). Bereits die Ausgangsfrage nach universal besten Institutionenlösungen ist falsch gestellt; sie folgt einer Logik, die Institutionenwirkungen völlig kontextlos diskutiert. Vgl. stellvertretend für die Vorstellung von der (Aus)Wählbarkeit von Wahlsystemen (*electoral choice*) den von Lijphart/Grofman (1984) herausgegebenen Band mit dem Titel „Choosing an Electoral System“, das Kapitel „Choosing an Electoral System“ in Sartori (1997: 53ff.) sowie Norris’ (1997) Aufsatz „Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems”. Siehe auch (stark westeuropazentriert) Rose (1983: 21ff.); Lijphart/Waisman (1996: 6ff.).

Abgesehen von diesem methodologischen Grundmangel institutionalistischen Ingenieursdenkens scheitert der *best-system approach* spätestens an der soziopolitischen Wirklichkeit. *Electoral engineers* – eine Wissenschaftlerspezies, die mit dem Institutionenbedarf im Zuge der dritten Demokratisierungswelle gefragter war denn je (vgl. Farrell 2001: 178f.) – können ihre am theoretischen Reißbrett entworfenen Wahlsystem-Modelle in aller Regel nicht ideengetreu umsetzen: „Taking socio-political conditions into account, one must – from the very beginning – refute the assumption that electoral systems may be constructed deliberately and changed freely, that a great number of options exist under which national legislatures may choose“ (Nohlen 1984a: 217); vgl. aber die viel zitierte klassische Formel Sartoris vom Wahlsystem als „the most specific manipulative instrument of politics“ (1968: 273; ähnlich Sartori 1997: IX). Der Annahme der relativ beliebigen Manipulierbarkeit von Wahlsystemen wurde angesichts der faktischen Stabilität von Wahlsystemen im Sinne der in ihnen verkörperten Repräsentationsprinzipien vielfach widersprochen (siehe etwa Krennerich/Lauga 1998: 78f.; kritisch zur Gestaltbarkeit von Wahlsystemen besonders Nohlen 1984a; siehe u.a. auch Nohlen 1993b: 30ff., 1995c: 864f., 2003: 97ff., 2004b: 381ff., 2004c: 417ff.). *Political consulting* ist damit freilich nicht per se unmöglich oder grundsätzlich fehl am Platze. Allerdings kann Beratungstätigkeit in Wahlsystem-Fragen (vgl. Sartoris [1997: 29] diesbezüglich kritische Haltung gegenüber seiner Disziplin) immer nur in Ansehung des konkreten Kontextes, in den ein Wahlsystem implantiert wird, erfolgen.

Wer jenseits der Vagheit dieser Verallgemeinerungen ein tieferes Verständnis der Bedeutung des Wahlsystems in einem bestimmten Land erlangen will, kommt nicht umhin, den Kontext daraufhin abzuklopfen, ob und inwieweit er die Funktionsweise dieser politisch-institutionellen Variablen mitbestimmt. Dabei sind insbesondere folgende Faktoren zu berücksichtigen (Nohlen 2004c: 407ff.):

1. gesellschaftliche Struktur;
2. Zahl und Tiefe der Konfliktlinien;
3. Fragmentierungsgrad des Parteiensystems;
4. Institutionalisierungsgrad des Parteiensystems[369];
5. Interaktionsmuster der Parteien;
6. regionale Streuung der Wählerschaften der Parteien in Mehrparteiensystemen;
7. Wählerverhalten.[370]

Welche dieser Faktoren die Funktionsweise des Wahlsystems und damit den politischen und demokratischen Prozess beeinflussen und in welchem Ausmaß dies geschieht, kann nur die Einzelfallanalyse klären. Für historisch-empirisch orientierte Wahlsystem-Forschung, welche die Rolle der Institutionen in diesem Prozess abschätzen will, bedeutet dies, dass

> es bei der Analyse der Auswirkungen von Wahlsystemen (im Grunde) weniger um die Aufstellung und Prüfung von Hypothesen (geht) als um die Erfassung eines Zusammenhangs institutioneller, gesellschaftlich-struktureller, politisch-situativer und anderer Faktoren, die nicht linear, sondern systemisch miteinander verbunden sind (Nohlen 2002f: 1078).

2. *Das Wahlsystem sollte mit Blick auf die prozessanalytisch im Vordergrund stehende Variable Regierungssystem und das primäre Erklärungskomplement Parteiensystem die*

---

[369] Vgl. dazu Sartori, der trotz nomologischer Grundorientierung des Aufsatzes (hinsichtlich der Wirkungsweise des Wahlsystems auf das Parteiensystem) einräumt, dass „(a)nother causal factor at play may be the party system itself. That is to say, a strongly structured and well-entrenched party system performs as a *channeling force* of its own" (2001: 95; Hervorhebung im Original).

[370] Was bei Nohlen als 'Kontext' bezeichnet wird, zählt aufgrund der Anlage der vorliegenden Untersuchung freilich teilweise zu den operativen Variablen (Fragmentierung und Institutionalisierung als Dimensionen der unabhängigen Variablen Parteiensystem).

Rolle einer 'Hintergrundvariablen' (sekundäres Erklärungskomplement) spielen (vgl. Kapitel 2.5). Wahlsysteme beeinflussen den Prozess der Konsolidierung einer Demokratie nicht unmittelbar (vgl. Blais/Dion 1990: 263). Indem sie jedoch, v.a. über das Teilsystem für die Parlamentswahlen, auf das Parteiensystem (besonders dessen Fragmentierung) einwirken sowie, v.a. über das Teilsystem für die Präsidentschaftswahlen, die Funktionsweise des (präsidentiellen) Regierungssystems mitbestimmen, kommt ihnen zwar prozessanalytisch keine unmittelbare Bedeutung zu. Doch nimmt dies der politisch-institutionellen Variablen Wahlsystem nichts von ihrer Bedeutung: Sie ist zentraler Zuteilungsmechanismus von Repräsentationschancen im politischen System und bedingt damit dessen Stabilität maßgeblich mit (vgl. Kapitel 2.5).[371] Um die Demokratieentwicklung eines Landes institutionalistisch erklären zu können, kommt der Forscher um das Wahlsystem nicht herum. Die Untersuchung von Regierungs- und Parteiensystem vermittelt bereits wertvolle Einsichten in den Zusammenhang von Institutionen und demokratischer Konsolidierung, doch erst der Schritt zurück von den vordergründig demokratierelevanten Institutionen Regierungs- und Parteiensystem, die Beschäftigung mit dem Wahlsystem, vermag diese Einsichten ihrerseits tieferem institutionalistischen Verständnis zugänglich zu machen. 'Hintergrund' im analytischen Vorgehen meint mithin alles andere als explikative Zweitrangigkeit.

3. *Ein historisch-empirisch inspiriertes Untersuchungsgerüst muss den Institutionenforscher in den Stand versetzen, das Wahlsystem auf seine konkrete Konsolidierungsrelevanz zu untersuchen, und sich in ein umfassenderes institutionalistisches framework of analysis integrieren lassen.* Da es 'das' Wahlsystem im Präsidentialismus nicht gibt (vgl. 2.4.2), sollte die Analyse wahlsystemischer Institutionenwirkungen in mehreren Schritten erfolgen (vgl. Tabelle 4):

---

[371] Hinsichtlich der über das Parteiensystem vermittelten *indirekten* Wirkung des Wahlsystems auf die Stabilität politischer Systeme merkt Taagepera (1998: 73) an: „Measures of regime stability are one step removed from the electoral rules in that they may be affected through the intermediary of party system." Ähnlich argumentiert Nohlen, für den „die Wirkungen der Wahlsysteme auf die Regierbarkeit (...) über das Parteiensystem und seine Beziehungen mit den politischen Institutionen gehen" (1992c: 3; Übersetzung AO). Vgl. auch Sartori, der mit Blick auf den Einfluss des Wahlsystems auf die 'Personalisierung' der Politik anmerkt, dass „we are now dealing with *indirect* or derivative effects and thus, with distal causality. And the more a causal trajectory or a causal linkage is lengthened, the more it allows for intervening variables" (2001: 102; Hervorhebung im Original).

a) Zunächst gilt es, das Parlamentswahlsystem auf seine Konsolidierungsrelevanz zu untersuchen. Das Wissen, das die Wahlsystem-Forschung bereitstellt, ist enorm, seine Kenntnis für eine umfassende Bewertung des Faktors Wahlsystem unerlässlich. Allerdings muss es aus forschungspraktischen Gründen für die empirisch-vergleichende Analyse präpariert werden; nicht jedes Theorem, nicht jedes Messinstrument der Wahlforschung muss aufgeboten werden, um den Beitrag eines Wahlsystems im Konsolidierungsprozess der Demokratie abzuschätzen.

Einen ersten Anhaltspunkt bietet die grundsätzliche Bewertung von Wahlsystemen, wie sie anhand eines von Dieter Nohlen entwickelten Kriterienkataloges vorgenommen werden kann.[372] Nohlen (2004c: 157ff.; siehe u.a. auch Nohlen 1999c: 124ff., 2003: 89ff., 107ff., 2004b: 147ff.) nennt fünf Funktionen von Wahlsystemen[373]: 1. *Repräsentation*, d.h. die „Vertretung aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen" (Nohlen 2004c: 157); 2. *Konzentration*, womit im Wesentlichen die Reduktion der Parteien auf Parlamentsebene zum Zwecke 'effektiven' Regierens angesprochen ist[374]; 3. *Partizipation*, verstanden in einem engeren Sinne als Beteiligung des Wählers, wie sie in der Alternative Personen- oder Listenwahl zum Ausdruck kommt; 4. *Einfachheit*, bezogen auf die Handhabbarkeit des Stimmzettels und allgemein die Übersichtlichkeit bzw. Transparenz des gesamten Wahlprozesses; 5. *Legitimität*, d.h. die „allgemeine Akzeptanz der Wahlergebnisse und des Wahlsystems" (ibid.: 159).[375]

Die Systemziele lassen sich nicht gleichzeitig maximieren. Sie stehen untereinander in Trade-off-Beziehungen (Nohlen 2004c: 156; vgl. auch Lamounier 1992: 430; Sartori

---

[372] Es versteht sich von selbst, dass eine solche Bewertung im Rahmen des historisch-empirischen Ansatzes vornehmlich auf der Ebene von Wahlsystem*typen* vorgenommen wird (vgl. 2.4.1.2).

[373] Die Berücksichtigung der Tatsache, dass Wahlsysteme *multi*funktionale Institutionenarrangements sind, lässt es wenig sinnvoll erscheinen, deren Bewertung an bloß *einem* Kriterium (wie dies leider oft geschieht) festzumachen (vgl. Krennerich/Lauga 1998: 72f.).

[374] In den Worten Sartoris ermöglicht die erste Funktion „representative justice", die zweite „governing capacity" (2001: 100).

[375] Ein dem nohlenschen nicht unähnlicher, explizit „normativer" Bewertungskriterienkatalog findet sich bei Norris (1997: 304ff.). Die Bewertungsfrage von Wahlsystemen, jedoch speziell für die Gestaltung eines neuen Wahlsystems, wird auch bei Rose (1983: 40ff.) behandelt, der zu einer „goldenen Regel für Politiker" gelangt, derzufolge beim Designen eines Wahlsystems die Frage im Vordergrund stehen muss: „(H)ow would I like it if the rules were applied in circumstances unfavourable to me and my party as well as in favourable circumstances?" (ibid.: 43). Siehe auch Taagepera (1998: 80f., 2002: 252ff.) sowie Reynolds/Reilly (1997: 115ff.), die sogar die Kosten der Durchführung von Wahlen zur Bewertungsgrundlage von Wahlsystemen machen.

2001: 100f.). So sollte etwa (besonders in sehr heterogenen Gesellschaften) ein bestimmtes Maß an Repräsentativität des Wahlsystems nicht unterschritten werden. Die Verbesserung der Repräsentationsfunktion steht jedoch in einem Spannungsverhältnis zum Konzentrationserfordernis, da ein Mehr an proportionaler Vertretung gesellschaftlicher und politischer Kräfte den Reduktionseffekt eines Wahlsystems auf das Parteiensystem konterkariert und damit u.U. die Regierungsfähigkeit und damit ggf. die demokratische Stabilität eines politischen Systems beeinträchtigt.

Nach der allgemeinen Einschätzung eines Wahlsystems anhand des Kriterienkataloges kann dessen konkrete Funktionsweise untersucht werden, indem – nach Bestimmung des Grundtyps sowie des Subtyps – die in Abschnitt 2.4.2.1 diskutierten technischen Elemente in den Blick genommen werden. So gilt es, die Einzelwirkungen von Wahlkreiseinteilung, Kandidatur- und Stimmgebungsform sowie Stimmenverrechnung zu identifizieren.[376] Erst durch den Blick auf das Zusammenspiel der technischen Elemente lassen sich tragfähige Aussagen über die Rolle des Parlamentswahlsystems im Konsolidierungsprozess einer Demokratie gewinnen.

b) Nach der Analyse der politischen Relevanz des Wahlsystems für die Parlamentswahlen gilt es, dasjenige für die Bestellung der Exekutive in den Blick zu nehmen. Die theoretischen Ausführungen zum Präsidentschaftswahlsystem haben ergeben, dass hier besonders der Modus für die Wahl des Staatsoberhauptes Konsolidierungsrelevanz erlangen kann, da dieser maßgeblich über die parteiensystemischen Fragmentierungsverhältnisse im Parlament und damit die Dynamik der exekutiv-legislativen Beziehungen entscheidet. Nähert sich also der institutionalistische Konsolidierungsforscher auf dem Feld der Empirie diesem institutionellen Teilaspekt des Wahlsystems, muss er zunächst die allgemeinere Frage klären, ob der Chef der Exekutive nach relativer oder absoluter Mehrheitswahl bestimmt wird, und – so letzterer Fall vorliegt – die speziellere Frage nach den genauen Modalitäten der Durchführung der Stichwahl beantworten. Sodann kann er versuchen, Wahlmodus und Zersplitterung des Parteiensystems auf Parlamentsebene in einen Zusammenhang zu bringen.

---

[376] Diesen analytischen Weg hat etwa Mainwaring (1991) mit einer Untersuchung des brasilianischen Wahlsystems (hinsichtlich dessen Auswirkungen auf die Institutionalisierung des Parteiensystems) eingeschlagen.

Um die Dynamik des politischen Prozesses in einer bestimmten präsidentiellen Demokratie wahlsystemisch miterklären zu können, sollte aber auch der Blick auf allgemeinere wahlrechtliche Regelungen nicht fehlen. Schließlich macht es einen Unterschied, ob ein Präsident etwa vier oder aber sieben Jahre im Amt ist. Auch ist es keinesfalls belanglos für die Demokratieentwicklung, ob die Möglichkeit der Wiederwahl konstitutionell vorgesehen ist oder nicht.[377]

c) Dass das Timing von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen einen erheblichen Einfluss auf die Mehrheitsverhältnisse in der Legislative und damit auf die Funktions- und letztlich Überlebensfähigkeit einer präsidentiellen Demokratie ausübt, wurde in Abschnitt 2.4.2.3 ausführlich dargelegt. Was in manchen Ohren klingen mag wie die krasse Überbewertung 'bloßen' zeitlichen Aufeinanderabstimmens, kann gravierende – keineswegs rein theoretische – Folgen für den parlamentarischen Status eines Präsidenten haben. Das Timing, genauer: das Timing der Wahlzyklen, stellt die auf Dauer angelegte temporale Koppelung von Parlaments- und Präsidentschaftswahlsystem dar. Es ist damit ein nicht zu vernachlässigendes institutionelles Faktum.

„Electoral laws alone do not make or break a democratic system. They do however have a significant impact on its functioning" (Jones 1995b: 3). Auf diese Formel lässt sich die Demokratierelevanz der politisch-institutionellen Variablen Wahlsystem herunterbrechen. Wer es ausführlicher möchte – und institutionalistisches Arbeiten verlangt eine breite, institutioneller Vielfalt genügende, und gleichfalls analytischen Tiefgang ermöglichende Perspektive – sollte einen Untersuchungsweg einschlagen, welcher der Diversität empirisch vorfindbarer Wahlsysteme sowie deren interner technischer Komplexität annähernd gerecht werden kann. Dazu ist eine gründlich-systematisierende analytische Habhaftwerdung der vielen verschiedenen institutionellen Aspekte des Wahlsystems ein unbedingtes Muss. Erst eine solche erlaubt die kausale Zuordnung von politischen Phänomenen zu (wahlsystemisch) institutionellen Ursachen. Dieses Kapitel hat ein solches Untersuchungsgerüst bereitzustellen versucht. Dem von Dieter Nohlen vorgebrachten

[377] Der von Linz diskutierte *sense of urgency*, den ein Staatsoberhaupt angesichts des immer näher rückenden Endes seiner Amtszeit verspürt und der ihn u.U. zu konfrontativem politischen Handeln verleitet (vgl. Kapitel 2.2.1.4), muss *ceteris paribus* umso intensiver empfunden werden, wenn es sich bei dem Ende der Regierungszeit um ein *endgültiges* handelt.

historisch-empirischen Desideratum der Verbindung des Systematischen mit dem Historischen (Nohlen 1978: 17) ist damit noch keinesfalls vollständig Genüge getan. Immerhin wurde aber ein erstes Teilstück der Wegstrecke zurückgelegt – das zweite stellt die Konfrontation mit der Empirie dar.

2.5 Politische Institutionen und demokratische Konsolidierung: Ein neoinstitutionalistisches *framework of analysis*

Der Zusammenhang von politischen Institutionen und demokratischer Konsolidierung stellt heute ein viel bearbeitetes Feld dar. In seinen verschiedenen Ausprägungen hat der Neoinstitutionalismus seit nunmehr einem guten Vierteljahrhundert dafür gesorgt, dass institutionenzentrierten Erklärungsversuchen politischer Phänomene größeres Gehör zuteil wird als noch zu Zeiten behavioralistischer Dominanz in der Politikwissenschaft. In diesen Trend schreibt sich auch die Transformations- und speziell die Konsolidierungsforschung ein, die reichlich mager dastehen würde, hätte sie nicht auf eine Fülle institutionalistischer Arbeiten zu verweisen. Verschiedene Ansätze haben es sich zur Aufgabe gemacht, mit je eigenem theoretisch-methodisch-forschungspraktischem Mix einen Beitrag zur Erklärung der Fortschritte, Rückschritte und Stagnationen der Entwicklung junger Demokratien zu leisten.

Die vorliegende Studie hat sich dem Zusammenhang von Institutionen und demokratischer Konsolidierung unter Rückgriff auf die Prämissen des historisch-empirischen Ansatzes der Heidelberger Schule genähert. Dabei wurden die drei als zentral angenommenen politisch-institutionellen Variablen Regierungssystem, Parteiensystem und Wahlsystem systematisch mit der abhängigen Variablen demokratische Konsolidierung verknüpft. Die ceteris-paribus-lastige theoretische Diskussion hat wertvolle Erkenntnisse hinsichtlich der Wirkungsweise politischer Institutionen vermitteln können. Gleichzeitig war sich diese Vorgehensweise aber immer des nur *relativen Beitrags institutioneller Faktoren* für das Gelingen oder Scheitern demokratischer Prozesse bewusst. Institutionen können kein Erklärungsmonopol in Demokratiefragen für sich beanspruchen.

Institutionen stellen gleichwohl die zentralen Regelwerke eines politischen Systems dar; sie strukturieren den politischen Wettbewerb (*rules of the game*) und setzen Verhaltensanreize (*incentives*) für dessen relevante Akteure. Sie zu vernachlässigen hieße, sich eines entscheidenden Erklärungspotenzials für die Konsolidierungsanalyse zu berauben. Um diesen Anspruch für die konkrete empirisch-vergleichende Analyse junger Demokratien umzusetzen, sollen die umfänglichen theoretischen Ausführungen in diesem Schlusskapitel zu einem *framework of analysis* verdichtet werden, das als institutionalistisches Untersuchungsraster im Prinzip auf jede beliebige junge

listisches Untersuchungsraster im Prinzip auf jede beliebige junge Demokratie aufgelegt werden kann. Dieses analytische Instrumentarium zu erstellen heißt nicht, die Argumentationen der verschiedenen theoretischen Kapitel zu wiederholen oder sie auch nur zu resümieren. Es bedeutet vielmehr, die einzelnen politisch-institutionellen Variablen in ihren zentralen Untersuchungsdimensionen, zugleich jedoch als ein institutionelles Ganzes darzustellen und damit das Bewusstsein dafür zu schaffen, dass es in Wahrheit *Institutionenkonfigurationen* (Thibaut/Skach 1997: 550ff.; vgl. auch Thibaut 1996: 249, 333ff.) und nicht institutionelle Versatzstücke sind, welche den Gang der Demokratieentwicklung bestimmen – freilich immer im Verbund mit Kontextfaktoren.

Im Rahmen der Präsidentialismus-Parlamentarismus-Debatte wurde ein *kombinatorischer Ansatz*, der neben dem Regierungs- auch dem Parteiensystem politisch-institutionelle Konsolidierungsrelevanz zusprach, besonders von Mainwaring (1993, siehe auch 1990; Mainwaring/Shugart 1997) vertreten. Indem er die „difficult combination“ von Präsidentialismus und Vielparteiensystem in den Blick nahm, machte er auf die analytische Enge rein regierungssystemzentrierter Arbeiten im Stil von Linz (1990a, 1990b, 1994) aufmerksam[378] – ein Schritt in die richtige Richtung, der jedoch einer perspektivischen Weitung in Richtung Wahlsystem und Kontext bedarf.

Diese Studie wird eine konfigurationsanalytische Perspektive einnehmen und sich Regierungs-, Parteien- *und* Wahlsystem gleichermaßen widmen. Damit wird dem Anspruch von Dieter Nohlen Genüge getan, diese drei zentralen Institutionenarrangements eines politischen Systems gemeinsam auf ihre politischen Auswirkungen zu untersuchen (Nohlen 1996c, 1999c). Dieses Postulat der Multiperspektivität wird dadurch umgesetzt, dass die systematische Verknüpfung der politisch-institutionellen Variablen mit der abhängigen Variablen demokratische Konsolidierung, wie sie in den verschiedenen

[378] Allerdings muss eine solche Enge in gewisser Weise auch Mainwaring vorgeworfen werden. Zwar kommt ihm das Verdienst zu, die Variable Parteiensystem für die Erklärung der Funktionsweise des Präsidentialismus herangezogen zu haben. Doch setzt er den Fragmentierungsgrad als primäre parteiensystemische Merkmalsdimension, aus der allein weitere Aussagen zu den Stabilitätsaussichten einer Demokratie abgeleitet werden. Ähnlich argumentiert das Schlusskapitel von Mainwaring/Shugart (1997) in dem von ihnen herausgegebenen Band über den Präsidentialismus in Lateinamerika, angereichert immerhin durch die ‘Disziplin’ der Parteien im Parlament (ibid.: 418ff.; siehe auch Mainwaring/Shugart 1998: 161ff.). Einen gleichfalls institutionell-kombinatorischen Blickwinkel nimmt Arend Lijphart (1991: 74ff.) ein. Auch dessen perspektivische Breite erscheint im Ganzen löblich, doch muss Kritik geübt werden an der starken Einengung auf institutionelle Faktoren und den daraus resultierenden abstrakten Aussagen zu den Vor- und Nachteilen einzelner Kombinationen (insbesondere in den „Lessons for Developing Countries“; ibid.: 80ff.).

Institutionenkapiteln geleistet wurde, nun tabellarisch verdichtet dargestellt wird (Tabelle 4).[379] Dem institutionalistisch orientierten Konsolidierungsforscher wird damit ein Instrumentarium für die politisch-prozessuale Analyse an die Hand gegeben. Die Herausforderung, vor die er sich gestellt sieht, besteht darin – und dies kommt in der Tabelle optisch zum Ausdruck –, zunächst eine analytische Separationsleistung zu erbringen, die darin besteht, einzelne institutionelle Aspekte mit einzelnen politischen Auswirkungen in Verbindung zu bringen, um im Anschluss das auf dem Ceteris-paribus-Wege fragmentierte Bild wieder zu einem institutionellen Ganzen zusammenzufügen. Hinzu kommt das besonders im Rahmen des historisch-empirischen Ansatzes vertretene Anliegen, dem Kontext seinen kausalen Platz zuzuweisen.

Doch zunächst zu der rein institutionenbezogenen Analyse: Wie können – vor der Überprüfung von Kontextfaktoren auf ihr Interventionspotenzial – Regierungs-, Parteien- und Wahlsystem für eine empirisch-komparative Prozessanalyse demokratischer Konsolidierung untersucht werden? Hierzu bietet sich *ein explikativer Dreischritt* an:

1. Zunächst sollte der Blick auf das Regierungssystem gerichtet werden. Diese Variable wird als das *entscheidende institutionelle Bindeglied zum Prozess demokratischer Konsolidierung* angesehen: Was hier, im exekutiv-legislativen Interaktionsraum, vor sich geht, hat relativ unmittelbare Auswirkungen auf die Demokratieentwicklung. Hier wird der Konfrontationskurs von Regierung oder Opposition gefahren, hier Dekretismus praktiziert, hier die Verfassung gebrochen oder gar dauerhaft außer Kraft gesetzt. Institutionalistische Konsolidierungsanalyse muss mithin beim Regierungssystem ansetzen. Ihm gebührt Erklärungsdominanz.

Differenziertes institutionalistisches Arbeiten sollte bereits bei der Analyse dieses politischen Institutionengefüges beginnen: Als zentrale Untersuchungsdimensionen bieten sich die in der Präsidentialismus-Kritik besonders fokussierten Strukturmerkmale dieses Regierungssystemtyps an: duale Legitimität, Rigidität, Winner-take-all-Prinzip

[379] Es sei daran erinnert, dass es im Rahmen dieser institutionenzentrierten Untersuchung nicht darum geht, ein Mehr oder Weniger an *democratic deepening* oder ein Besser oder Schlechter der Demokratiequalität in einem Lande zu bestimmen. Eine solche Perspektive einzunehmen bedeutete einen *shift* in der Aufmerksamkeit von der unabhängigen zur abhängigen Variablen. Hier wird vielmehr der Versuch unternommen, mittels eines institutionalistischen *framework of analysis* den Beitrag einzelner politisch-institutioneller Variablen und den Beitrag des Institutionengerüstes insgesamt im Konsolidierungsprozess einer jungen Demokratie abzuschätzen.

und Immobilismus. Jede einzelne Regierungssystem-Dimension lässt sich daraufhin abklopfen, ob und inwieweit sie im konkreten Fall Konsolidierungs- bzw. Dekonsolidierungsrelevanz für sich beanspruchen kann. Dazu bedarf es nicht zuletzt einer Analyse der konkret vorliegenden konstitutionellen Rahmenbedingungen.[380]

2. Das Parteiensystem stellt die zentrale (wenn auch freilich nicht die einzige) politisch-institutionelle Variable dar, welche die Funktionsweise eines Regierungssystems bestimmt. Es fungiert damit als *primäres Erklärungskomplement*. Indem es auf Fragmentierung, Polarisierung und Institutionalisierung untersucht wird, kann es einen erheblichen explikativen Beitrag zur Analyse des politischen Prozesses auf der Ebene des Regierungssystems leisten; es macht eben einen Unterschied für das exekutiv-legislative Gefüge, ob in der Volksvertretung zwei oder aber zwanzig Parteien vertreten sind, ob ideologische Polarisierung herrscht oder nicht, ob eiserne Parteidisziplin im Abstimmungsverhalten waltet oder das freie Abgeordnetenmandat gleichsam überstrapaziert wird. Ohne die Berücksichtigung parteiensystemischer Parameter erschließt sich die Funktionsweise eines Regierungssystems nur höchst unvollständig. Institutionalistische Konsolidierungsanalyse bleibt ohne den analytischen Blick auf das Parteiensystem an der Oberfläche unmittelbar ersichtlicher Konfliktivität.

3. Noch profunder gestaltet sich die institutionalistische Untersuchung des demokratischen Prozesses, wenn das Wahlsystem als *sekundäres Erklärungskomplement* hinzugezogen wird. Dieser Status darf keinesfalls mit analytischer Zweitrangigkeit verwechselt werden – ganz im Gegenteil: Die Etikettierung als ‘sekundär’ bezieht sich einzig und allein auf den Schritt in der empirischen Konsolidierungsanalyse, der in der regierungssystemzentrierten und prozessperspektivisch argumentierenden Untersuchung erst *nach* der Beschäftigung mit den exekutiv-legislativen Beziehungen und den zentralen Merkmalsdimensionen des Parteiensystems getan werden sollte. Dafür erscheint er aber umso wichtiger; denn erst die Kenntnis der technischen Komposition eines Wahlsystems und dessen Wirkungsanalyse vermögen, gleichsam in explikativer Letztinstanz, die Struktur und Dynamik des Parteiensystems und damit den politischen Prozess auf der Ebene des Regierungssystems hinreichend institutionalistisch zu beleuchten.

---

[380] In der Konfrontation mit der Empirie wird es sich als überaus nützlich erweisen, die in der Verfassung fixierten Kompetenzen von Exekutive und Legislative in den Blick zu nehmen und auf ihre politische

Wahlsysteme lassen sich institutionalistisch weniger einfach erschließen als Parteiensysteme. Ihre institutionelle Komplexität verbietet es bereits, von dem einen Regelwerk auszugehen, das – ausdifferenziert nach dieser oder jener Dimension – leichthin mit der abhängigen Variablen verknüpft werden könnte. Daher sollte erstens das Teilwahlsystem für die Bestellung der Legislative unter die Lupe genommen werden: Nach einer allgemeinen Bestandsaufnahme von dessen Leistungsprofil anhand zentraler Bewertungskriterien (besonders Repräsentations- und Konzentrationsfunktion) werden seine einzelnen technischen Elemente (Wahlkreiseinteilung, Kandidatur- und Stimmgebungsform, Stimmenverrechnung) auf ihre politischen Folgen geprüft. Zweitens gilt es, die Konsolidierungsrelevanz des Präsidentschaftswahlsystems zu eruieren; dieses stellt ein völlig eigenständiges institutionelles Gefüge dar, das die Struktur und Dynamik des politischen Wettbewerbs in vom Parlamentswahlsystem grundsätzlich differenter Weise beeinflusst. Als Analysegrundlage bietet sich die Opposition der beiden Modi für die Wahl des Staatsoberhauptes an: relative Mehrheitswahl versus absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl. Als dritte zentrale Untersuchungsdimension ist das Timing von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zu nennen. Die zeitliche Koordinierung der Wahlzyklen hat über sog. *coattail effects*, d.h. aus der Wählerentscheidung für die Exekutive resultierende Ausstrahlungseffekte, maßgeblichen Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlaments und damit die Funktionsweise des Regierungssystems.

Relevanz zu untersuchen.

Tabelle 4: Politische Institutionen und demokratische Konsolidierung

Institution	***Zentrale Untersuchungsdimensionen***		***Konsolidierungsrelevanz***
Regierungs-system[a]	Duale Legitimität		Im Konfliktfall wirkt die *Legitimitätenkonkurrenz* von Exekutive und Legislative u.U. konfliktverschärfend, v.a. unter *divided government*.
	Rigidität		Die *fehlenden Flexibilitätsmomente* Absetzung der Regierung bzw. Auflösung des Parlaments verhindern u.U. eine Anpassung an veränderte politische, soziale oder ökonomische Rahmenbedingungen, wodurch die Lösung von exekutiv-legislativen Konflikten erschwert wird. Weder kann das Staatsoberhaupt seines Amtes enthoben (außer durch Impeachment) noch das Parlament vom Präsidenten aufgelöst werden (*separate survival*).
	Winner-take-all-Prinzip		Die *Nullsummenlogik* präsidentieller Systeme führt tendenziell zu einer Verschärfung bereits vorhandener Gegensätze.
	Immobilismus		Die getrennte Wahl der beiden Gewalten im Präsidentialismus und die Rigidität der festen Amtsperioden erlauben dauerhaftes *divided government*, was die Gefahr der wechselseitigen Blockade von Exekutive und Legislative (*deadlock*) erhöht. Dadurch steigt die Gefahr für einen konfrontativen Regierungs-/ Politikstil, Dekretismus und offenen Verfassungsbruch.
Parteiensystem	Fragmentierung		*Hohe Fragmentierungsgrade* erschweren die legislative Entscheidungsfindung.
	Polarisierung		*Hohe Polarisierungsgrade* erhöhen die Konfliktivität des politischen Wettbewerbs und erschweren dadurch die Bildung von Allianzen.
	Institutionalisierung		*Niedrige Institutionalisierungsgrade* - erschweren die Zuordnung von politischen Inhalten; - fördern diskontinuierliche politische Abläufe; - erhöhen die Umschlagfrequenz politischer Ämter; - begünstigen Personalismus/Populismus.
Wahlsystem	Parlamentswahlsystem	*Allgemeine Bewertungskriterien:* Repräsentation, Konzentration, Partizipation, Einfachheit, Legitimität	Erste Anhaltspunkte für die Bewertung von Wahlsystemen. Die fünf Kriterien sind je nach gesellschaftlichem Kontext unterschiedlich zu gewichten und stehen untereinander in Trade-off-Beziehungen.
		Technische Elemente: 1. Wahlkreiseinteilung: kleinere, mittlere und große Wahlkreise	- Je größer der Wahlkreis, desto geringer der Disproportionseffekt. - Kleine Wahlkreise fördern direkte Beziehungen zwischen Wähler und Wahlbewerber bzw. Gewähltem und begünstigen damit Personalismus.

		2. Kandidatur- und Stimmgebungsform: Einzelkandidatur vs. Liste (starre, lose gebundene und freie), *person voting* vs. *list voting*	- *Einzelkandidaturen* unterstützen das personalistische Moment in der Politik. - Die *starre Liste* macht den Zugriff der Partei auf die parteiinterne Kandidatenselektion größtmöglich und zwingt den Bewerber im Kampf um einen aussichtsreichen Listenplatz in ein Abhängigkeits- und Loyalitätsverhältnis, *lose gebundene* und besonders *freie Liste* schwächen dagegen die Disziplinierungsgewalt der Parteiorganisation über 'ihren' Bewerber. - *Starre Listen* erhöhen die Planbarkeit der Fraktionszusammensetzung im Parlament.
		3. Stimmenverrechnung: Majorz vs. Proporz, Höhe der Sperrklausel	- Die Anwendung der *Majorzregel* führt auf Wahlkreisebene zu Winner-take-all-Situationen, die die Opposition entmutigen können und auf nationaler Ebene u.U. die Verödung ganzer politischer Landstriche zur Folge haben. - Die Anwendung der *Proporzregel* bringt Erfolgswertgleichheit mit sich, die den Kampf um jede einzelne Stimme attraktiv macht. - *Sperrklauseln* behindern den Einzug kleiner Parteien ins Parlament.
	Präsidentschaftswahlsystem	Relative Mehrheitswahl	Fördert die zwischenparteiliche Allianzbildung im Vorfeld der Präsidentschaftswahl und übt damit einen Konzentrationseffekt auf das Parteiensystem aus.
		Absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl	Begünstigt die Kandidatenproliferation und damit die Fragmentierung des Parteiensystems.
	Timing	*Concurrent elections*	Erlauben einen größtmöglichen *coattail effect* der Präsidentschafts- auf die Parlamentswahlen.
		Nonconcurrent elections: counterhoneymoon, honeymoon, midterm	*Nonconcurrent elections* schwächen den *coattail effect* in dem Maße ab, wie die Parlaments- von den Präsidentschaftswahlen zeitlich entfernt liegen. *Counterhoneymoon elections* können dem künftigen Präsidenten eine parlamentarische Mehrheit bereitstellen, aber ebenso ein regierungswidriges Wahlergebnis produzieren. *Honeymoon elections* bringen mit hoher Wahrscheinlichkeit regierungsgünstige Mehrheitsverhältnisse hervor. Bei *midterm elections* wird die amtierende Regierung oft von den Wählern abgestraft.

[a] Das Untersuchungsgerüst bezieht sich auf *präsidentielle* Regierungssysteme.

Indem die empirisch-vergleichende Analyse diesem Prozedere folgt, kann der Konsolidierungsprozess einer jungen Demokratie schrittweise institutionalistisch untersucht werden: zunächst 'an der Oberfläche' rein regierungssystemzentrierter Betrachtung; dann unter Zuhilfenahme parteiensystemischer Erklärungsfaktoren, die den politischen Prozess auf der Ebene des Regierungssystems schon weit besser verstehen helfen; abschließend durch die Wirkungsanalyse des Wahlsystems, welche tieferes institutionalistisches Verstehen der Struktur und Dynamik von Regierungs- und Parteiensystem und

damit der Demokratieentwicklung überhaupt erst möglich macht. Parteiensystem und Wahlsystem erweisen sich so als notwendige politisch-institutionelle Erklärungskomplemente zu dem besonders in der Präsidentialismus-Debatte vertretenen Monokausalismus, der allein dem Regierungssystem die Bürde der Verantwortung für das Überleben der Demokratie auflastet.

Gleichwohl muss auch ein integrativer institutionalistischer Zugang zum Verständnis demokratischer Konsolidierungsprozesse, der den Fokus auf Regierungssystem, Parteiensystem *und* Wahlsystem richtet, in ein größeres Untersuchungsganzes eingebettet werden, *sobald es an die konkrete Analyse einer jungen Demokratie geht*; die Bestandssicherung des politischen Systems nur mit dem – wenn auch noch so theoretisch ausgefeilten – Hinweis auf Aspekte der Institutionenordnung erklären zu wollen hieße, „institutionellem Fetischismus“ (Lanzaro 2003: 18) zu erliegen.

Stattdessen sollte das *framework* nur an bestimmten Punkten der Konsolidierungsanalyse zum Einsatz kommen: Es bietet sich an, der eigentlichen Prozessanalyse eine allgemeine Bestandsaufnahme von Transition und heutiger Lage der Demokratie sowie eine Darstellung des politisch-institutionellen Rahmens (d.h. der zentralen Merkmale der Institutionenordnung) und relevanter Kontextfaktoren der Demokratieentwicklung vorzuschalten. Erst dadurch kann eine Vorstellung von der realhistorischen Ausprägung der abhängigen Variablen wie auch von deren ‘historischem Bett’ vermittelt werden. Im Anschluss daran gilt es, den Prozess demokratischer Konsolidierung *en détail* nachzuzeichnen. Dazu erscheint es sinnvoll, den politischen Prozess auf der zentralen Betrachtungsebene des Regierungssystems, also besonders die exekutiv-legislativen Beziehungen, in Augenschein zu nehmen und dabei nach den Konsolidierungsfortschritten und -rückschritten im Sinne der Eskalationsleiter (vgl. Kapitel 1.4) zu fragen; als Untergliederung des *analytic narrative* und damit zeitliches Untersuchungsgerüst bieten sich die zentralen zeitlichen Grundeinheiten des politischen Prozesses im Präsidentialismus, die einzelnen Regierungsperioden, an.[381]

Diese können nochmals in die Subeinheiten ‘Präsidentschafts- und Parlamentswahlen’, ‘Regierungsbildung’ und ‘exekutiv-legislative Beziehungen’ unterteilt werden: In

[381] Vgl. Linz’ (1994: 8) Rede von den „discontinuous, rigidly determined periods“, die von ihm als strukturelles Grundübel des Präsidentialismus gebrandmarkt wurden.

der ersten Phase, der Phase des Wahlkampfes, geht es besonders um die vorherrschenden Wettbewerbsmuster und die Strategien der (präelektoralen) Mehrheitsbildung (vgl. Deheza 1998: 158ff.). Die zweite Phase, in der auf der Grundlage des Wahlergebnisses die Regierungsbildung vorgenommen wird (postelektorale, parlamentarische Mehrheitsbildung), ist zwar in aller Regel die kürzeste, sie entscheidet aber maßgeblich über die Qualität der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative und damit des politischen Prozesses insgesamt.[382] Ein Untersuchungsschema, mit dem die Ausgangsbasis (zweite Phase), aber auch der weitere Verlauf der exekutiv-legislativen Beziehungen und damit die dritte Phase analysiert werden kann, wurde von Thibaut entwickelt (1996: 333ff., 1998: 147ff.; vgl. auch Thibaut/Skach 1997: 556ff.; Deheza 1998: 156ff.): Während auf der horizontalen Untersuchungsachse die „organisatorische Basis der Regierung" abgetragen wird (Einzelpartei, Koalition/Bündnis, Ad-hoc-Bewegung), gibt die vertikale Achse die „nominelle Position der Regierungsparteien im Parlament" (Mehrheit, Mehrheit/Minderheit, Minderheit) an. Dieses Modell trägt dem Umstand Rechnung, dass die Funktionsweise präsidentieller Regierungssysteme maßgeblich davon abhängt, inwieweit Regierungsbildung und -führung die Mehrheitsverhältnisse im Parlament berücksichtigen (Thibaut 1998: 149).[383] Als sicherstes Mittel für die Gewährleistung parlamentarischer Unterstützung für die Regierung gilt dabei, freilich je nach Parteidisziplin, die Vergabe von Ministerposten (Deheza 1998: 164f.). Schließen mehrere Parteien darüber ein formelles Abkommen und wird dieses weitgehend eingehalten, kann von einer 'Koalition' gesprochen werden.[384] Folgt die Regierung zwar dem Ziel, die eigene Arbeit parlamentarisch abzustützen, stößt aber auf Hindernisse, die aus mangelnder Parteidisziplin oder fehlender Bereitschaft der umworbenen Akteure zur dauerhaften Bindung an die Exekutive resultieren, liegt 'parlamentarische Kooptation' vor. Verzichtet der Regierungschef hingegen bei der Regierungsbildung gänzlich auf eine

[382] Der empirische Teil II dieser Untersuchung wird die ersten beiden Phasen gliederungstechnisch unter dem Titel 'Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung' zusammenfassen und damit auf die drei entscheidenden Momente abheben, die den eigentlichen exekutiv-legislativen Beziehungen prägend vorausgehen.

[383] Bodemer/Carreras (1997: 172) haben – allerdings mit Blick auf den Beitrag der Parteien zum Konsolidierungsprozess der Demokratie – einen ähnlichen analytischen Sequenzierungsvorschlag für die prozessorientierte Betrachtung unterbreitet: 1. Beteiligung der Parteien an der Regierungsbildung; 2. Verhalten im Parlament; 3. Einflussnahme auf die Regierungspraxis.

[384] Vgl. auch die allgemeinere Definition in Anm. 151.

Einbeziehung parteilich-parlamentarischer Kräfte, um eine tragfähige Mehrheit zu schmieden, praktiziert er eine Politik 'nicht-parlamentarischer Kooptation' (Thibaut 1996: 283).[385]

Im Anschluss an die analytisch-narrative Darstellung der einzelnen Regierungsperioden kommt nun jeweils das Untersuchungsinstrumentarium zum Einsatz. Denn für jede Amtszeit kann danach gefragt werden, welchen Beitrag politische Institutionen zum Verlauf der Demokratieentwicklung geleistet haben. Jetzt können Regierungssystem, Parteiensystem und Wahlsystem systematisch auf ihre Konsolidierungsrelevanz für den betreffenden Zeitraum untersucht werden. Dem historisch-empirischen Erfordernis „‚kontextualistischer Skepsis'" (Grotz 2000: 76) soll dadurch Rechnung getragen werden, dass systematisch auch außerinstitutionelle Faktoren in die Analyse einbezogen werden.[386]

[385] Denkbar ist zusätzlich eine Dynamisierung des Ansatzes. Diese lässt sich erreichen, indem die Veränderung in den Zielmaximierungsstrategien potenziell kooperierender politischer Akteure im Zeitablauf in die Analyse einbezogen wird: Es kann davon ausgegangen werden, dass die Kompromissneigung und damit die Tendenz zur Bildung formeller oder informeller Allianzen umso so stärker abnimmt, je näher die nächste Wahl rückt (vgl. Altman 2000: 263f.).

[386] Neben der Berücksichtigung des Kontextes sollte freilich auch bedacht werden, dass politische Institutionen keine Regelsysteme darstellen, die nebeneinander her existieren. Ganz im Gegenteil bestehen immer auch *interinstitutionelle Wirkbeziehungen*: vom Regierungssystem zum Parteiensystem, vom Parteiensystem zum Regierungssystem, vom Wahlsystem zum Parteiensystem usw. (vgl. Monsalve/Sottoli 1998: 50ff.).

Teil II: Politische Institutionen und demokratische Konsolidierung in Lateinamerika

Nachdem in Teil I die theoretischen Grundlagen für das Verständnis des Zusammenhangs von politischen Institutionen und demokratischer Konsolidierung gelegt wurden, sollen diese Kenntnisse im Folgenden mit der Empirie der lateinamerikanischen Demokratiewirklichkeit konfrontiert werden. Sind die Analyseinstrumente der neoinstitutionalistischen Konsolidierungsforschung geeignet, um die Dynamik der Demokratieentwicklung in den Ländern des Subkontinents zu verstehen? Und vermag umgekehrt das historisch-empirische Material aus Ecuador, Peru und Chile die theoretische Forschung zum Zusammenhang von politischen Institutionen und demokratischer Konsolidierung zu befruchten?

Die empirische Untersuchung, mit der diese Fragen geklärt werden sollen, startet auf der Ebene der Gesamtregion. Lateinamerika gibt den Rahmen vor, in dem sich die Einzelfälle verorten lassen. Es wird davon ausgegangen, dass, wer die Grundzüge der Demokratielage auf dem Subkontinent am Anfang des 21. Jahrhunderts kennt und wer ein Bild von den Institutionenlandschaften sowie der für die *area* 'typischen' Kontextfaktoren-Konstellation hat, sich imstande sieht, die Einzelfälle in das regionale Gesamt einzuordnen, Singularitäten ebenso wie Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten. Daher will ich eine Untersuchungssystematik einführen, die den gesamten empirischen Teil dieser Arbeit bestimmen wird und die sich wie folgt skizzieren lässt:

1. *Transition und Lage der Demokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts*: Die (Re)Demokratisierung des politischen Systems setzt die Spielregeln für den politischen Prozess der Konsolidierungszeit. Gerade qualitativ-historisches Forschen kann auf die Berücksichtigung des Regimewechsels nicht verzichten; schließlich steht die politische Entwicklung des demokratischen Heute in der Kontinuität des transitionalen Gestern. Eine Bestandsaufnahme der aktuellen Demokratielage schlägt den Bogen der posttransitionalen Demokratieentwicklung in die Gegenwart und vermittelt ein Bild vom bisher Erreichten.

2. *Institutionen*: Die *rules of the game* als Ergebnis des Übergangs zur Demokratie konstituieren den politisch-institutionellen Rahmen einer jungen Demokratie. In ihn eingebettet vollzieht sich der politische Prozess. Eine Skizze der Grundmerkmale von Regierungs-, Parteien- und Wahlsystem sollte mithin der historischen Analyse vorangestellt werden.
3. *Kontext*: Ohne eine Darstellung demokratierelevanter Kontextfaktoren bleibt die institutionalistische Untersuchung des Konsolidierungsprozesses unvollständig. Institutionen sind nie alleinige Ursache politischer Entwicklung, und ihre Funktionsweise wird durch die außerinstitutionelle Umwelt entscheidend beeinflusst.

Nachdem Lateinamerika in seiner Demokratiewirklichkeit und deren institutionellen wie kontextuellen Bedingungen skizziert wurde, also sozusagen das 'historische Bett' demokratischer Konsolidierung auf dem Subkontinent für die spätere Kausalanalyse bereitet ist (Kapitel 3)[387], sollen Ecuador (Kapitel 4) und Peru (Kapitel 5) als Repräsentanten des zentralen Andenraums sowie der *Cono-Sur*-Staat Chile (Kapitel 6) untersucht werden – Land für Land, jedes nach dem gleichen Analyseschema: Am Anfang jeder Länderstudie wird jeweils – wie bereits für Lateinamerika als Ganzes – versucht, die Transition in Kürze darzustellen und die Lage der Demokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts auf den Punkt zu bringen sowie den politisch-institutionellen und kontextuellen Rahmen abzustecken. Daran schließt sich der Hauptteil der Analyse an, in dem der Zusammenhang von politischen Institutionen und demokratischer Konsolidierung auf dem Wege einer Prozessanalyse offengelegt werden soll: Unterteilt nach Regierungsperioden, wird die posttransitionale Demokratieentwicklung im Zeitablauf dargestellt. Zwischen diesen zeitlichen Analyseeinheiten hält die Untersuchung sozusagen institutionalistisch inne: Die jeweilige Demokratieentwicklung einer Regierungszeit wird Revue passieren gelassen, und es wird systematisch herausgearbeitet, welchen Anteil institutionelle, welchen nicht-institutionelle Faktoren an der spezifischen Dynamik der politischen Entwicklung hatten.

[387] Vgl. auch das Konzept der *embedded democracy* von Merkel u.a. (2003: 48ff.); siehe bereits Croissant/Thiery (2000/01: 19ff.).

Gewährleistet die immer gleiche Anwendung des institutionalistischen *framework of analysis* bereits implizit eine komparative Betrachtung der Untersuchungsfälle, folgt der explizite, quasi synthetisierte Vergleich von Ecuador, Peru und Chile im lateinamerikanischen Gesamtzusammenhang am Ende der vorliegenden Studie (Kapitel 7).

Doch zunächst soll der Fokus auf Lateinamerika als Ganzes gerichtet werden: Die folgenden Seiten stellen den Versuch dar, ein Panorama der Transitionen, Institutionen und Kontextfaktoren zu entwerfen, in welchen die Demokratieentwicklung der Region, aber auch diejenige der Subregionen und letztlich der einzelnen Länder, eingebettet gesehen werden muss. Damit soll dem Anspruch Genüge getan werden, einem *area approach* zu folgen, welcher in den Gemeinsamkeiten territorialer Großgebilde einen fruchtbaren Ausgangspunkt für den Vergleich politischer Systeme sieht (vgl. Nohlen 1994a; zu Lateinamerika als *area* vgl. etwa Diamond/Linz 1989; Nohlen/Thibaut 1994, 1995, 1996).[388]

[388] Der *area approach* folgt also der Annahme, dass „geographical proximity actually represents a proxy variable or prima facie indicator of similarity with regard to some substantive dimensions“ (Menéndez-Carrión/Bustamante 1995: 67).

3 Lateinamerika: Demokratie, Institutionen, Kontext

3.1 Transitionen und Lage der Demokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts

In den 1980er-Jahren ist die dritte Welle der Demokratisierung auch auf Lateinamerika übergeschwappt (vgl. Huntington 1991: 21ff.; Little 1997: 174ff.). Ausgehend von dem kleinen Andenstaat Ecuador (1979) wurde die Landschaft der Herrschaftssysteme auf dem Subkontinent innerhalb kurzer Zeit völlig umgestaltet: Hatten bis dato Militärregime, die in den 60er- und 70er-Jahren die Macht in den meisten Ländern an sich gerissen hatten, das Antlitz Lateinamerikas geprägt, konnte man nun beobachten, wie eine Diktatur nach der anderen dem demokratischen *wind of change* zum Opfer fiel (vgl. Tabelle 5): zunächst 'Frühdemokratisierer' wie Ecuador (1979), Peru (1980) oder Bolivien (1982), die Mitte der 1980er-Jahre bereits ihren ersten Regierungswechsel hinter sich hatten, als etwa El Salvador (1984), Guatemala (1985) oder Uruguay (1985) der Übergang von der Diktatur zur Demokratie gelang; zuletzt Panama (1989), Paraguay (1989), Nicaragua (1990) und Chile (1990). Allen Unterschieden in den Transitionsmustern zum Trotz kann die lateinamerikaweite Demokratisierung „als einheitlich zielgerichteter Prozeß hin zur Errichtung einer repräsentativen Demokratie verstanden werden" (Nohlen/Thibaut 1995: 69). Nur Kuba sollte fortan ein nicht nur geografisch zu verstehendes Inseldasein führen.[389]

---

[389] Ausführlicher zu den (Re)Demokratisierungen in Lateinamerika vgl. u.a. Baloyra (1987); Nohlen/Barrios (1989); Ethier (1990); Huntington (1991: 21ff.); Mainwaring/O'Donnell/Valenzuela (1992: 5ff.); Cansino/Olguín (1994: 39ff.); Barrios (1995); Nohlen/Thibaut (1995: 69ff.); Nolte (1996); Sznajder (1996); Boeninger (1997: 31ff.); Little (1997: 174ff.); Puhle (2004: 38ff.); siehe auch Pastor (1989: 6f.); Krumwiede (2000: 92f.); Krennerich (2003: 6f.). Zu den Gründungswahlen in Lateinamerika vgl. Jones (2000).

Mit den politischen (und ökonomischen) Umwälzungsprozessen stand freilich auch die Sozialforschung zu Lateinamerika am Scheideweg (Smith 1995: 1). Nicht nur bot sich mit der Vermehrung demokratischer politischer Systeme ein neues Betätigungsfeld für die politikwissenschaftliche Komparatistik (vgl. Carreras 1999: 42ff., 47ff.), auch mussten angesichts der politischen Entwicklung auf dem Subkontinent grundlegende theoretische Annahmen der Demokratieforschung, besonders zu den sozioökonomischen und politisch-kulturellen Prärequisiten der Demokratie, revidiert werden (vgl. Karl 1990: 2ff.). Speziell zur Transitionsforschung zu Lateinamerika vgl. Nohlen/Thibaut (1996); Carreras (1999).

Tabelle 5: Lateinamerikanische Transitionen der dritten Welle

Land	*Jahr*
Dominikanische Republik	1978
Ecuador	1979
Peru	1980
Bolivien	1982
Honduras	1982
Argentinien	1983
El Salvador	1984
Uruguay	1985
Brasilien	1985
Guatemala	1985
Panama	1989
Paraguay	1989
Chile	1990
Haiti	1990
Nicaragua	1990

Quelle: Payne u.a. (2002: 3).

Noch spektakulärer nimmt sich die allgemeine Abkehr von autoritären Herrschaftsformen aus, wenn man erstens den historisch nahezu garantierten zyklischen Wechsel von Diktatur und Demokratie[390] bedenkt (vgl. Seligson 1987; Pastor 1989; Nohlen 1994c; Puhle 2004; speziell für den *Cono Sur*: Wagner 1998: 28)[391] und wenn zweitens die Gleichzeitigkeit der politischen Transformationsprozesse mit der schweren Wirtschaftskrise der 1980er-Jahre und den damit einhergehenden sozialen Verwerfungen (*década perdida*) in Rechnung gestellt wird, welche eine Dauerhaftigkeit der Regimewechsel alles andere als gesichert erscheinen ließ (vgl. Remmer 1990). Die Verwunderung der Beobachter kommt darin zum Ausdruck, dass von der „surprising vitality“ (ibid.: 335) oder „strange persistence“ (Encarnación 2003/04) der lateinamerikanischen Demokratien die Rede ist. Ein kontinentweites Zurückschlagen des Pendels in Richtung Diktatur (Pastor [Hrsg.] 1989) erscheint heute undenkbar: Lateinamerika, die heute „bei weitem

[390] Die Literatur ging traditionell davon aus, dass der Wechsel der Herrschaftsformen etwa alle 20 Jahre stattfindet (Seligson 1987: 3f.).

[391] Die historische Demokratieproblematik Lateinamerikas bringt Encarnación (2003/04: 31) auf den Punkt, wenn er von einer Region spricht, „where, historically, democracy’s central dilemma has not been its absence (as in the Middle East) or its retarded development (as in Spain, Portugal, and Russia) but rather the inability of countries to make it stick.“

demokratischste Region in der ‚Dritten Welt'" (Nolte 1997: 41), scheint sich nicht nur in das aktuelle „demokratische Zeitalter" (Zakaria 2003: 13ff.) einzufügen; es bildet offenbar dessen historisch-geografischen Kern (vgl. auch Karatnycky 2003; Encarnación 2003/04). An dieser positiven Demokratiebilanz Lateinamerikas ändern auch „occasional autocrats" vom Schlage eines Fujimori oder Chávez (Hakim 2003: 111) nichts: Noch nie war Lateinamerika so demokratisch wie heute.[392]

Allerdings hat sich der allgemeine Optimismus, der noch Anfang der 1990er-Jahre auf dem gesamten Subkontinent herrschte (vgl. Hakim 2001: 48), mittlerweile merklich abgeschwächt.[393] An seine Stelle ist mit den Jahren 'demokratischen Überlebens' (*democratic survival*) in zunehmendem Maße ein Bewusstsein getreten, das zwar die Persistenz der Demokratie in Lateinamerika anerkennt, sich aber keinen Illusionen mehr darüber hingibt, dass die scheinbar endgültige Überwindung des Autoritarismus alter Prägung unweigerlich die Früchte der Modernisierung und des sozialen Ausgleichs mit sich bringt. Die Frage nach der Leistungsfähigkeit und Qualität ist derjenigen nach der Überlebensfähigkeit der Demokratie am Beginn des 21. Jahrhunderts damit vorgeordnet (vgl. Burt/Mauceri 2004: 273f.) – auch wenn die Breakdown-Gefahr über Staatsstreiche, Massenproteste oder aber die der schleichenden Aushöhlung demokratischer Institutionen durch autokratische Herrschaftspraktiken keineswegs ein für allemal gebannt ist (vgl. Krumwiede 2000: 94ff.; Krumwiede/Nolte 2000: 19ff.; Nolte 2002: 161ff.; Hakim 2003: 111; Krennerich 2003: 6, 11ff.; Valenzuela 2004).[394]

Als Antwort auf die Frage nach der Qualität der real existierenden Demokratien Lateinamerikas lassen sich als erster Anhaltspunkt die Daten von *Freedom House* (www.freedomhouse.org) heranziehen.[395] Gemäß den *political rights* und *civil liber-*

---

[392] Vgl. auch Mainwaring (1999a), der die Zeit seit Ende der 1970er-Jahre als „unprecedented period of democracy in Latin America" bezeichnet.

[393] Zur Lage der Demokratie in Lateinamerika in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre vgl. Nohlen/Thibaut (1994: 239ff.).

[394] Zu der Frage, inwieweit die Persistenz der Demokratie in Lateinamerika bloß einen Mangel an Alternativen widerspiegelt (*democracy by default*), vgl. Krumwiede (2000: 96ff.).

[395] Vgl. alternativ Thibaut (1996: 192ff.), der neben den dahlschen Dimensionen *contestation* und *participation* auch die zivil-militärischen Beziehungen, die *accountability* der Regierungsinstitutionen sowie die 'Dekonzentration' ökonomischer Macht in das Demokratiekonzept integriert.

ties[396] ist der demokratische Fortschritt nicht nur gegenüber der letzten autoritären Periode Lateinamerikas beachtlich (Karatnycky 2003: 101), die Qualität der Demokratie hat, trotz „kleinere(r) gegenläufige(r) Bewegungen“ (Lauth 2004: 132), auch innerhalb der Phase seit der Transition zugenommen: „Democracy in Latin America not only persists, but in many respects its quality has never been higher“ (Encarnación 2003/04: 31).[397] Also kein Grund mehr zur Unruhe? Nicht ganz. Abgesehen davon, dass die Daten von *Freedom House* (vgl. Freedom House 2007; siehe Tabelle 6) auch bedeutend skeptischer bewertet wurden (vgl. Krumwiede/Nolte 2000: 20f.; Thiery 2000a: 53f.; Nolte 2002: 164; Philip 2003: 8ff.), stellt sich das grundlegende und schwerwiegendere Problem, dass die Komplexität demokratischer Systeme nur höchst behelfsmäßig auf zwei Dimensionen reduziert werden kann (vgl. die Kritik bei Mainwaring/Brinks/Pérez-Liñán 2001: 53ff.).[398] Wer die Lage der Demokratie in Lateinamerika differenzierter einzuschätzen wünscht, wird sich weit ausgefeilterer Messinstrumente bedienen müssen (vgl. die Literatur zur Demokratiemessung in Anm. 27). Insbesondere wird er um eine Einschätzung des politisch-kulturellen Substrats politischer Herrschaft nicht umhin kommen (vgl. die Ausführungen zum Faktor politische Kultur weiter unten).

---

[396] „A country grants its citizens *political rights* when it permits to form political parties that represent a significant range of voter choice and whose leaders can openly compete for and be elected to positions of power in government. A country upholds its citizens' *civil liberties* when it respects and protects their religious, ethnic, economic, linguistic, and other rights, including gender and family rights, personal freedoms, and freedoms of the press, belief, and association" (Karatnycky 2003: 102; Hervorhebung im Original).

[397] Zur Einschätzung der Demokratie in Lateinamerika heute vgl. auch Boeninger (1997: 33ff.); Krumwiede/Nolte (2000: 15ff.); O'Donnell (2001); Böhler/Hofmann (2003); Merkel u.a. (2003: 120ff.).

[398] Siehe auch die selbstkritische Einschätzung von Altman/Pérez-Liñán, die trotz des Bemühens, der Messproblematik mittels dreier Qualitätsindikatoren der Demokratie in Lateinamerika (*effective civil rights*, *effective participation*, *effective competition*) gerecht zu werden, zu bedenken geben: „Those three aspects are not enough to fully describe the complexities of democratic life“ (2002: 95). Vgl. auch die Klassifikationsübung politischer Systeme Lateinamerikas von Mainwaring/Brinks/Pérez-Liñán (2001) für den Zeitraum von 1945-1999 sowie bereits Mainwaring (1999a).

Tabelle 6: Politische Rechte und bürgerliche Freiheiten in Lateinamerika

Land	*1990*			*1995*			*2000*			*2005*		
	P	B	FG	P	B	FG	P	B	FG	P	B	FG
Argentinien	1	3	F	2	3	F	1	2	F	2	2	F
Bolivien	2	3	F	2	4	TF	1	3	F	3	3	TF
Brasilien	2	3	F	2	4	TF	3	3	TF	2	2	F
Chile	2	2	F	2	2	F	2	2	F	1	1	F
Costa Rica	1	1	F	1	2	F	1	2	F	1	1	F
Dom. Rep.	2	3	F	4	3	TF	2	2	F	2	2	F
Ecuador	2	2	F	2	3	F	3	3	TF	3	3	TF
El Salvador	3	4	TF	3	3	TF	2	3	F	2	3	F
Guatemala	3	4	TF	4	5	TF	3	4	TF	4	4	TF
Honduras	2	3	F	3	3	TF	3	3	TF	3	3	TF
Kolumbien	3	4	TF	4	4	TF	4	4	TF	3	3	TF
Kuba	7	7	NF	7	7	NF	7	7	NF	7	7	NF
Mexiko	4	4	TF	4	4	TF	2	3	F	2	2	F
Nicaragua	3	3	TF	4	4	TF	3	3	TF	3	3	TF
Panama	4	2	TF	2	3	F	1	2	F	1	2	F
Paraguay	4	3	TF	4	3	TF	4	3	TF	3	3	TF
Peru	3	4	TF	5	4	TF	3	3	TF	2	3	F
Uruguay	1	2	F	2	2	F	1	1	F	1	1	F
Venezuela	1	3	F	3	3	TF	3	5	TF	4	4	TF

P = politische Rechte; B = bürgerliche Freiheiten; FG = Freiheitsgrad; F = frei; TF = teilweise frei; NF = nicht frei; Skala von 1 (hohes Ausmaß an Freiheit) bis 7 (geringes Ausmaß an Freiheit).

Quelle: Freedom House (2007).

Besonders eine Untersuchung, die nicht Demokratiemessung betreiben, sondern den Einfluss politischer Institutionen auf die Konsolidierung von *new democracies* abschätzen will, tut jedoch gut daran, die Messlatte für die lateinamerikanischen Demokratien nicht zu hoch zu legen. Ihnen etwa angesichts diagnostizierter 'Defekte' den Demokratiestatus abzusprechen[399] hieße, sich von institutionenorientierter Konsolidierungsfor-

[399] Grindle spricht mit Blick auf die Zunft der Lateinamerikanisten von einer allgemeinen „unwillingness to credit political systems in the region as fully democratic" (2000: 6; vgl. auch Krennerich 2003: 8). Die Defizitorientierung geht in aller Regel mit dem Bekenntnis zu diesem oder jenem *diminished subtype* (Collier/Levitsky 1997: 437ff.) der Demokratie einher, der oftmals über die Verwendung „abschätzige(r) Adjektive(.)" (Krennerich 2003: 8) gebildet wird (vgl. Kapitel 1). Erst jüngst hat beispielsweise Puhle betont, dass fast alle Demokratien Lateinamerikas am Anfang des 21. Jahrhunderts „defekte" Demokratien seien (2004: 27, 40f.; siehe auch Thiery 2000a: 50f., 2006; Muno/Thiery 2002; Nolte 2002: 165; Merkel u.a. 2003: 120ff.; ebenfalls skeptisch zur *democraticness* der politischen Systeme Lateinamerikas: Carreras 1999). Die Funktionsdefizite vieler dieser Herrschaftssysteme, etwa das Vorhandensein von *reserved domains*, welche „remove specific areas of governmental authority and sub-

schung gänzlich zu verabschieden; welcher Institutioneneinfluss auf die 'Demokratie'-Entwicklung sollte dann noch geltend gemacht werden?[400] Es hieße aber auch, in einer Art OECD-Länder-verwöhntem Demokratie-Perfektionismus die durchaus bemerkenswerte Langlebigkeit der vom Volk gewählten Herrschaftssysteme auf dem Subkontinent gering zu schätzen: „(C)omparing the region's status with that of the world's most highly rated democracies underestimates the progress achieved" (Boeninger 1997: 34).[401] Allein die Tatsache, dass freie und faire Wahlen heute die lateinamerikanische Regel darstellen (Nolte 1991; Krennerich 1999), verdient Anerkennung.[402]

Die bisherigen Ausführungen vertraten implizit den Anspruch, Transitionen und aktuellen Stand der Demokratie für ganz Lateinamerika zu bewerten und darzustellen. Zwar haben alle jüngeren Regimewechsel auf dem Subkontinent in dem überschaubaren zeitlichen Rahmen der dritten Welle stattgefunden; zwar kranken viele der lateinamerikanischen Demokratien an ähnlichen Funktionsschwächen; zwar bestehen, wie weiter unten auszuführen sein wird, z.T. erhebliche Gemeinsamkeiten hinsichtlich der institutionellen Verfasstheit der politischen Systeme und demokratierelevanter Kontextfaktoren. Indes: Es wäre völlig vermessen, von 'der Demokratie' in Lateinamerika zu sprechen (vgl. Carreras 1999: 44ff.; vgl. auch Menéndez-Carrión/Bustamante 1995: 60,

---

stantive policy making from the purview of elected officials" (Valenzuela 1992: 64), ein Mangel an horizontaler *accountability* (vgl. O'Donnell 2003; siehe auch Kenney 2003) oder 'Elektoralismus' (vgl. Anm. 14) sollen gar nicht bestritten werden. Doch muss daran erinnert werden, dass der Kontext eines Entwicklungslandes die Funktionsweise seines demokratischen Institutionensystems maßgeblich beeinflusst (vgl. auch Nohlen 1997: 118f.). Diese Relativierung der defektzentrierten Perspektive hat weniger mit „demokratische(r) Obsession" (Carreras 1999: 41) der Lateinamerikanisten zu tun als mit Gespür für das „travelling problem" sozialwissenschaftlicher Konzepte (Sartori 1970) und Sensibilität für die demokratisch-institutionelle Funktionsrelevanz von Kontexten.

[400] Vor dem Hintergrund der lateinamerikanischen Demokratiewirklichkeit hat Philip (2003: 12ff.) konsequent defektologisch gar das Konzept der *non-consolidated democracy* eingeführt.

[401] Der demokratische Fortschritt Lateinamerikas ist umso bemerkenswerter, als die sozioökonomischen Bedingungen, unter denen die Demokratisierungen stattfanden, alles andere als günstig waren (vgl. die Ausführungen zu den Kontextfaktoren weiter unten). Zum Zeitpunkt der Installierung demokratischer Institutionensysteme fehlten die üblicherweise für die Etablierung und Aufrechterhaltung der Demokratie angenommenen Prärequisiten, etwa ein bestimmtes sozioökonomisches Entwicklungsniveau oder die politische Partizipation auch unterprivilegierter Schichten (vgl. Karl 1990: 2ff.). Sie fehlen bis auf den heutigen Tag.

[402] Freilich kann dagegen der berechtigte Einwand erhoben werden, das regelmäßige Abhalten von freien und fairen Wahlen allein mache noch keine Demokratie aus. Ein elektoralistisches Demokratieverständnis soll hier auch gar nicht vertreten werden (vgl. Boeninger 1997: 33). Fest steht allerdings, dass in Lateinamerika „die Errungenschaft freier und fairer Wahlen als Kernbestand repräsentativer Demokratie offenkundig Bestand hat" (Thiery 2000a: 50) – ein historisches Novum, das gewürdigt werden sollte.

64f.). Lateinamerikanistisches Forschen heißt nicht, von der politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Homogenität zwischen *Río Grande* und Feuerland auszugehen; es heißt vielmehr, die Vielfalt in der areaweiten Einheit zu sehen (vgl. etwa Menéndez-Carrión/Bustamante 1995: 63f.; Nohlen/Thibaut 1995: 13ff.).

Was die Entwicklung der Demokratie seit der Abkehr vom Autoritarismus angeht, herrscht eine klare Zweiteilung (vgl. Grabendorff 2003): Auf der einen Seite finden sich formal-demokratische Herrschaftssysteme, in denen regelmäßig kompetitive Wahlen abgehalten werden, die aber angesichts immer wiederkehrender, zum Verfassungsbruch neigender Entwicklungen und alarmierend niedriger Zustimmungswerte zu den demokratischen Institutionen in der Bevölkerung als klar unkonsolidiert gelten müssen. Auf der anderen Seite überraschen den interessierten Lateinamerika-Beobachter Länder, die, obgleich z.T. erst seit relativ kurzer Zeit zum Kreis der Demokratien gehörig, mit erstaunlicher politischer Stabilität und komfortablen Legitimitätspolstern aufwarten können.[403] Nimmt man eine solche Zweiteilung vor und die entsprechenden Ländergruppen in den Blick, ist die Ebene der regionalen Gesamtschau bereits verlassen. Dann rücken *Subregionen* in das Blickfeld. Zwei solcher Ländergruppen stehen paradigmatisch für die unterschiedlich erfolgreichen Entwicklungswege der Demokratie in Lateinamerika: hier der zentrale Andenraum, dort der *Cono Sur*. Diese beiden subregionalen Gegenpole, in der vorliegenden Studie vertreten durch die Krisendemokratien Ecuador und Peru bzw. das stabilitätsverwöhnte Chile, drängen sich einer komparativen Betrachtung geradezu auf (vgl. Menéndez-Carrión/Bustamante 1995: 73).

3.2 Institutionen

Auf der Suche nach den Ursachen für die höchst unterschiedlichen Wege der Demokratieentwicklung wird der institutionalistisch orientierte Forscher den Blick zunächst auf die Institutionen richten.[404] Dies soll zunächst auf der Ebene des gesamten Subkonti-

[403] Vgl. auch bereits den differenzierenden Blick auf die Lage der Demokratie in Lateinamerika von Nohlen/Thibaut Mitte der 1990er-Jahre (1994: 239ff.).

[404] Gemeint sind *formale* Institutionen, wie sie in Kapitel 2.1 definiert wurden. Die Berücksichtigung auch der informellen Dimension der Politik kann einem Verständnis derselben freilich nur zuträglich

nents geschehen. In den Länderanalysen der folgenden Kapitel können dann die spezifischen politisch-institutionellen Parameter der jeweiligen jungen Demokratie auf ihre Deckungsgleichheit oder -ungleichheit mit dem 'lateinamerikanischen Institutionenmodell' untersucht werden. Diese Perspektive erlaubt also die komparative Einbettung der institutionellen Spezifität des Einzelfalls in ein gesamtlateinamerikanisches Institutionenpanorama.

3.2.1 Regierungssysteme

Existiert ein solcher politisch-institutioneller Rahmen überhaupt? Oder rühren die Annahmen hinsichtlich der Gemeinsamkeiten des Subkontinents nicht vielmehr von einem Generalisierungsbedürfnis der Lateinamerikanisten-Zunft her, die den Blick lieber auf (vermeintliche) regionale Universalien richtet als auf Länderspezifika? Für das Regierungssystem scheint die Antwort eindeutig: Lateinamerika ist präsidentiell verfasst (vgl. zum Folgenden insbesondere Thibaut 1996: 72ff., 1997a: 11; Krumwiede 1997: 88ff; Nohlen/Fernández 1998a). Sämtliche Regierungssysteme erfüllen die üblichen Definitionskriterien des Präsidentialismus. In einer globalen Perspektive ist Lateinamerika damit „*die* Region der präsidentiellen Regierungssysteme" (Krumwiede 1997: 88; Hervorhebung im Original) – und dies nicht erst, seit die letzte Welle der Demokratisierung über den Subkontinent gerollt ist. Das gewaltenteilige System hat dort eine lange, bis in die Zeit der Unabhängigwerdung zurückreichende Tradition, die mit der (Wieder-)Einführung demokratischer Spielregeln lediglich wiederbelebt wurde. Die lateinamerikanischen Präsidentialismen stellen jedoch nicht einfach Kopien des US-amerikanischen Prototyps dar. So wird traditionell auf den Zentralismus und die Dominanz der Exekutive verwiesen sowie auf die im Vergleich zum Verfassungssystem der USA weiterreichenden legislativen und personalpolitischen Kompetenzen des Staatsoberhauptes. Des Weiteren finden sich in den Verfassungen oftmals parlamentarismustypische Elemente, welche die Einordnung in das übliche

sein; Klientelismus und Korruption etwa, laut Panizza (2000: 734) zwei zentrale Elemente der traditionellen „old politics" Lateinamerikas, sind aus dessen politischen Leben nicht wegzudenken. Allerdings will die vorliegende Untersuchung den Institutionenbegriff für die Regelungskraft des Formal-

dichotomische Schema der Regierungssysteme zwar nicht erschweren, gleichwohl eine bedeutsame institutionelle Abweichung vom US-amerikanischen Modell darstellen (vgl. Nohlen 1992b: 91).[405]

Damit wird deutlich, dass das Vorhaben einer Charakterisierung der lateinamerikanischen Präsidialsysteme mithilfe des klassischen Unterscheidungsschemas schnell an seine Grenzen stößt; denn es ist gerade die *Varianz*, welche dieses Regierungssystem-Ensemble auszeichnet. Spät nahm die Forschung davon Notiz[406] – Jahre, nachdem die Präsidentialismus-Kritik in ihrem klassifikatorischen Simplizismus, der nur idealtypisch gedachte parlamentarische und präsidentielle Regierungssysteme kannte, zu ihren fragwürdigen Erkenntnissen gelangt war (vgl. Kapitel 2.2). Beginnend mit der bahnbrechenden Studie von Shugart/Carey (1992) wurde mehrfach versucht, der politisch-institutionellen und politisch-praktischen Diversität präsidentieller Systeme Rechnung zu tragen (vgl. besonders Krumwiede 1997; Mainwaring/Shugart [Hrsg.] 1997; Foweraker 1998; Krumwiede/Nolte 2000; Morgenstern/Nacif [Hrsg.] 2002). Damit konnten endlich der idealtypische Argumentationsduktus der Präsidentialismus-Kritik und das oftmals klischeebehaftete Denken lateinamerikanistischer Regierungssystem-Verallgemeinerer überwunden werden, welches sämtliche Regierungssysteme des Subkontinents in z.T. karikaturesker Weise über einen Kamm schor (vgl. Payne u.a. 2002: 187f.).[407] Von Shugart/Careys (1992) „Presidents and Assemblies“ lässt sich ein Bogen schlagen zu Krumwiede/Noltes (2000) Studie über die „Rolle der Parlamente in den Präsidialdemokratien Lateinamerikas“. Beiden Untersuchungen ist der Ansatz gemein-

Politischen reservieren und die informelle Institutionalität, wiewohl gleichfalls mit regulativer Kraft ausgestattet, dem Bereich der politischen Kultur zuschlagen.

[405] Vgl. zum Präsidentialismus in Lateinamerika auch Diamond/Linz (1989: 24ff.); Nohlen (1991a: 20f., 1992a: 90, 1998d: 92f.); Thibaut (1996: 72ff.); Boeninger (1997: 52ff.); Sartori (1997: 91ff.); Krumwiede (2000: 100f.); Foweraker/Landman/Harvey (2003: 111ff.); Nolte (2004). Zum Unterschied zwischen den Präsidialsystemen Lateinamerikas und dem US-amerikanischen Prototyp vgl. Cox/Morgenstern (2002: 464).

[406] Vgl. die kritische Anmerkung von Krumwiede/Nolte: „In Darstellungen der politischen Systeme Lateinamerikas wird nicht selten der Eindruck vermittelt, es gebe so etwas wie *einen* Typus von lateinamerikanischen Präsidialsystemen“ (2000: 38; Hervorhebung im Original).

[407] Vgl. auch Krumwiede, der anmerkt, „(s)tereotypes Denken herrsch(e) insbesondere über die lateinamerikanischen Präsidialregime vor“ (2000: 100). Der wissenschaftliche Fortschritt der letzten zehn, fünfzehn Jahre ging an hartgesottenen Deduktivisten wie Arturo Valenzuela, der angesichts des für ihn offenkundigen Scheiterns dieser vermeintlich kooperationsfeindlichen Regierungsform erst jüngst (2004) wieder für einen Regierungssystem-Wechsel weg vom Präsidentialismus plädierte, freilich vorüber.

sam, das Gefüge von Exekutive und Legislative auf die jeweiligen konstitutionell verankerten Machtbefugnisse zu analysieren, wobei Shugart und Carey die Kompetenzen des Staatsoberhauptes ins Visier nahmen, während Krumwiede und Nolte den lateinamerikanischen Parlamenten besondere Aufmerksamkeit schenkten.

Aus einer solchen Perspektive, welche die „verfassungsrechtliche Kompetenzaufteilung zwischen Präsident und Parlament“ (Krumwiede 1997: 92ff.; Krumwiede/Nolte 2000: 72ff.) in den Mittelpunkt des Interesses stellt, lässt sich der politisch-institutionelle Rahmen für die Präsidialdemokratien Lateinamerikas abstecken. Nicht dass diese Aufgabe hier in einem umfassenden Sinne geleistet würde; zu groß ist die Zahl der Länder, und zu verschieden sind die Kompetenzaufteilungen zwischen Exekutive und Legislative. Doch es sollte der – für die Analyse einzelner Länder zu beherzigende und im Folgenden kurz ausgeführte – Hinweis erfolgen, dass für beide, *presidential powers* wie *parliamentary powers*, analytische Instrumentarien zur Verfügung stehen, die es dem institutionalistisch orientierten Konsolidierungsforscher gestatten, einzelne junge Demokratien Lateinamerikas in jeweils konkrete Regierungssystem-Strukturen einzubetten.

So kann für die Kompetenzen des Staatsoberhauptes ein Ranking aufgestellt werden, das die verfassungsrechtlich fixierten Befugnisse nach *legislative powers* (insbesondere Vetorechte, Dekretrechte[408], ausschließliche Initiativrechte, Haushaltsbefugnisse)[409] und *nonlegislative powers* (v.a. Kabinettsbildung und -auflösung, Kabinetts-/Ministerzensur, Parlamentsauflösung) ausdifferenziert (Shugart/Carey 1992: 130ff., 148ff.) und aus dem hervorgeht, dass etwa die Präsidenten Ecuadors, Perus und Chiles zu den (rein konstitutionell gesehen) legislativ mächtigsten in Lateinamerika zählen (vgl. Payne u.a. 2002: 201ff.), während ihre Kollegen in Mexiko, Honduras und Costa Rica sich mit weniger

---

[408] Die Frage, inwieweit ein Präsident über Dekretrechte verfügt und diese ggf. weidlich ausnutzt (*decretismo*), ist im lateinamerikanischen Kontext von erheblicher Brisanz, wurde doch hier lange das Klischee gepflegt, „die lateinamerikanischen Präsidenten usurpierten in quasi cäsaristischer Manier Gesetzgebungskompetenzen der Parlamente und regierten an ihnen mit Dekreten vorbei“ (Krumwiede/Nolte 2000: 135). Auch hier gilt jedoch: Sowohl mit Blick auf die Rechtslage als auch die tatsächliche Regierungspraxis herrscht in Lateinamerika Diversität; vgl. speziell zu diesem Subkontinent Shugart/Mainwaring (1997: 44ff.); Krumwiede/Nolte (2000: 135ff.); allgemein Shugart/Carey (1992: 140ff.); Carey/Shugart (1998b).

[409] Je nachdem, ob die präsidialen Befugnisse eine Veränderung des Status quo oder eine Verteidigung desselben ermöglichen, können *proactive powers* von *reactive powers* unterschieden werden (Shugart/Mainwaring 1997: 41ff.).

Kompetenzen in diesem Bereich bescheiden müssen.[410] Gleichzeitig liefert der komparative Überblick aber auch die Erkenntnis, dass die lateinamerikanischen Präsidialsysteme mit Blick auf die nicht-legislativen Befugnisse ihrer Staatsoberhäupter ein erstaunliches Maß an Homogenität aufweisen. Allein in Fragen der Ministerzensur ergeben sich kleinere Abweichungen (ibid.: 205f.; vgl. zur Einschätzung der verfassungsmäßigen Kompetenzen der lateinamerikanischen Präsidenten auch Shugart/Carey 1992: 148ff.; Shugart/Mainwaring 1997: 49ff.; Shugart/Haggard 2001: 71ff.; Samuels/Shugart 2003: 42ff.; siehe auch den Verfassungsvergleich in Schultz 2002: 414ff.).[411]

Ein ebensolches Ranking lässt sich für die lange Zeit „stiefmütterlich(.) (behandelten)“ lateinamerikanischen Parlamente (Krumwiede 1997: 86; vgl. auch Morgenstern 2002a) erstellen. Krumwiede/Nolte (vgl. schon Krumwiede 1997: 92ff.) entwickelten dafür „Kompetenzindikatoren“, um die konstitutionell fixierten Befugnisse der Legislativen gegenüber den Exekutiven einzuschätzen. Die Untersuchung der drei Bereiche Wahlrechte, legislative Kompetenzen sowie Kritik- und Kontrollmöglichkeiten (ibid.: 96ff.; Krumwiede/Nolte 2000: 72ff.) bestätigte die bereits mit Blick auf die konstitutionellen Kompetenzen der Staatsoberhäupter ermittelte Varianz innerhalb des Regierungssystemtypus Präsidentialismus. So rangieren die oben als vergleichsweise präsidialdominant eingestuften politischen Systeme Perus und Chiles hinsichtlich der verfassungsmäßigen Befugnisse ihrer Legislativen weit unten, Länder wie Venezuela oder Uruguay verfügen dagegen über relativ starke Parlamente (Krumwiede 1997: 96ff., 104; Krumwiede/Nolte 2000: 77ff., 89).

Mit den genannten Untersuchungen wurde eine präsidentialismusinterne Varianz zutage gefördert, welche die theoretische Kritik am alten Institutionalismus linzscher Prägung mit seinem Hang zur idealtypisch-dichotomen Argumentation empirisch weiter untermauert, aber auch manch liebgewonnene Einsicht über ‘den Präsidentialismus in

[410] Der Überblick über die politisch-institutionellen Bedingungen demokratischer Konsolidierung in Lateinamerika nimmt schwerpunktmäßig diejenigen Länder in den Blick, die in den verbleibenden Kapiteln einer empirisch-vergleichenden Untersuchung unterzogen werden. Als weitere Studien, welche die Machtbeziehungen zwischen Exekutive und Legislative mehr hinsichtlich der Kompetenzen des Staatsoberhauptes untersuchen, sind zu nennen: Metcalf (2000); Shugart/Haggard (2001).

[411] Nicht alle der hier aufgezählten Untersuchungen beschäftigen sich ausschließlich mit präsidentiellen Systemen in Lateinamerika.

Lateinamerika' in Zweifel zieht. Die oftmals konstatierte Schwäche der Parlamente[412] etwa kann aus einer Perspektive, welche die verfassungsmäßig verbürgten Kompetenzen der Gewalten in den Blick nimmt, nicht bestätigt werden.[413] Freilich sagt all dies noch nichts über die *tatsächliche* Funktionsweise von Regierungssystem und Demokratie aus. Doch stellen die kompetenzmäßig bewerteten konstitutionellen *rules of the game*[414] zentrale Bausteine der institutionalistischen Analyse dar.[415]

3.2.2 Parteiensysteme

Der erste Blick auf die Parteiensysteme in Lateinamerika verspricht weniger Eindeutigkeit als im Falle der Regierungssysteme. Noch weniger als 'das lateinamerikanische Regierungssystem' gibt es offenbar 'das lateinamerikanische Parteiensystem'.[416] Dies gilt bereits hinsichtlich der *Fragmentierungsgrade* (vgl. zum Folgenden besonders Payne u.a. 2002: 145ff.; siehe auch Mainwaring/Scully 1995a: 28ff.; Werz/Bendel 1997: 442f., 1998: 633f.; Coppedge 1998a: 561ff.; Nohlen 1998a: 190f.).[417] Der Subkontinent

---

[412] Die Klischeevorstellung von der Schwäche der Legislativen und der Übermacht der Exekutiven schwingt beispielsweise in folgender Einschätzung lateinamerikanischer Politik mit: „The single most distinctive political feature of Latin American rule is the power of the executive" (Vanden/Prevost 2002: 182).

[413] Von dieser Feststellung völlig unbenommen bleibt die Frage, inwieweit eine solche Schwäche – so im politischen Prozess feststellbar – nicht auf andere, außerinstitutionelle Faktoren zurückgeführt werden kann. Denn selbstverständlich ist nicht nur der hier skizzierte politisch-institutionelle Rahmen für die Funktionsweise eines Regierungssystems verantwortlich. Die empirienäheren Kapitel werden für die verschiedenen Länder zu klären haben, welchen Anteil für verschiedene Zeiträume etwa einzelne Akteure oder aber jeweils funktionsrelevante Kontextfaktoren gespielt haben.

[414] Ein (knapper) Überblick über die konstitutionellen Spielregeln der präsidentiellen Regierungssysteme findet sich in Carey/Amorim/Shugart (1997).

[415] Inwieweit die regierungssystemischen *rules of the game* den politischen Prozess tatsächlich zu steuern vermögen, stellt nicht den Gegenstand dieser rein konstitutionell orientierten Ausführungen dar (kritisch zu der Bedeutung von Verfassungen für das politische Leben Lateinamerikas etwa Vanden/Prevost 2002: 179). Es sollte allerdings berücksichtigt werden, dass – etwa mit Blick auf die Kompetenzen der Exekutive – neben den *constitutional powers* gleichfalls die *partisan powers* des Präsidenten (Mainwaring/Shugart [Hrsg.] 1997) über die konkrete Regierungspraxis entscheiden.

[416] Zu den Strukturmerkmalen der lateinamerikanischen *Parteien* (im Unterschied zu den Parteien*systemen*) vgl. u.a. Werz/Bendel (1997: 441f., 1998: 632f.); Nolte (2000: 20f.); Werz (2000: 110f.). Zur Varianz lateinamerikanischer Parteiensysteme und der dafür verantwortlichen historischen Entwicklung vgl. insbesondere Coppedge (1998a, 1998b, 2001).

[417] Ein Überblick über alle drei Merkmalsdimensionen der lateinamerikanischen Parteiensysteme (d.h. Fragmentierung, Polarisierung und Institutionalisierung; vgl. Kapitel 2.3) findet sich bei Mainwaring/Scully (1995a) und Coppedge (1998a) (vgl. auch schon, wenngleich mit kleinerem Ländersample

deckt das gesamte Spektrum möglicher parteiensystemischer Zersplitterung ab: Zum einen finden sich Parteiensysteme wie in Honduras oder Paraguay, die, legt man das Kriterium der effektiven Zahl der Parteien (vgl. Abschnitt 2.3.1) zugrunde (2.1 bzw. 2.2), dem klassischen Zweiparteiensystem des Westminster-Modells verdächtig nahekommen; zum anderen haben wir es im Falle von Ecuador oder Brasilien mit Parteiensystemen zu tun, die als hochgradig fragmentiert bezeichnet werden müssen (5.7 bzw. 6.7).[418] Im Mittelfeld rangieren Länder wie Uruguay (3.2) oder Peru (3.5).[419]

Die Einschätzung von Payne u.a. zur Fragmentierungslage im posttransitionalen Lateinamerika vermittelt insgesamt den Eindruck nur moderater Parteiensystem-Zersplitterung: „In summary, the average Latin American system is a multi-party system between three and four effective parties“ (2002: 147). Zwar dominieren auf dem Subkontinent Vielparteiensysteme, doch hält sich das Ausmaß des Multipartismus insgesamt in Grenzen. Dieser Befund erscheint aus einer in institutionellen Konfigurationen denkenden Perspektive insofern interessant, als die viel thematisierte Kombination von Präsidentialismus und Vielparteiensystem weniger häufig anzutreffen ist, als es die zuweilen dramatische Rede der Präsidentialismus-Kritik nahelegte. Die jüngere Entwicklung deutet allerdings in Richtung zunehmender Fragmentierung (vgl. Payne u.a. 2002: 145, 147).

In einer historischen Perspektive kann für das allgemeine *Polarisierungsniveau* der lateinamerikanischen Parteiensysteme ein Trend zur Mäßigung festgestellt werden.[420] Eine Gegenüberstellung etwa der Rechts-links-Gegensätze der 60er- und 90er-Jahre des

---

und weniger systematisch, Diamond/Linz 1989: 20ff.; ähnlich Boeninger 1997: 49ff.); siehe auch Bendel/Grotz (2001: 72f.) sowie Mainwaring (1999b: 21ff.), die eine breitere, über den Subkontinent hinausgehende Perspektive einnehmen. Im Allgemeinen wird in der Literatur die Beschäftigung mit nur einer der drei genannten Dimensionen bevorzugt. Es versteht sich von selbst, dass die obigen Ausführungen zu den Parteiensystemen Lateinamerikas nur eine Momentaufnahme darstellen.

[418] Auch das chilenische Parteiensystem (5.0 effektive Parteien) gehört in diese Kategorie, der politische Wettbewerb spielt sich allerdings – als Folge der Anreizwirkungen des einzigartigen binominalen Wahlsystems – zu einem Gutteil auf der Ebene von Parteiblöcken ab (vgl. Payne u.a. 2002: 147 und insbesondere Kapitel 6).

[419] Die Daten von Payne u.a. (2002) stellen Durchschnittswerte dar und decken den posttransitionalen Demokratiezeitraum bis Ende der 1990er-Jahre ab. Zusätzlich lassen sich die Fragmentierungsgrade für die jeweils letzten Parlamentswahlen ermitteln, um Trends in der Parteiensystementwicklung zu ermitteln (ibid.: 145).

[420] Gegenüber Fragmentierung und Institutionalisierung stellt die Polarisierung die traditionell am wenigsten untersuchte Merkmalsdimension lateinamerikanischer Parteiensysteme dar (Coppedge 1997: 1, 1998a: 551).

vergangenen Jahrhunderts lässt eine klare Tendenz zur Deideologisierung der Politik erkennen (vgl. Payne u.a. 2002: 148; siehe auch Nohlen/Thibaut 1994: 252; Boeninger 1997: 34ff.; Encarnación 2003/04: 36ff.).[421] Allerdings herrscht auch, was die Polarisierung der Parteiensysteme anlangt, alles andere als subkontinentweite Homogenität: Payne u.a. (2002: 151) haben eine Dreiteilung vorgeschlagen, nach der Länder wie Brasilien, Nicaragua oder Ecuador stark bis gemäßigt polarisierte („high to moderate") Parteiensysteme haben, die Parteiensysteme der Dominikanischen Republik, von Honduras, Argentinien, Kolumbien und Paraguay hingegen niedrige („low") Polarisierungsgrade aufweisen. Dazwischen („moderate") liegen u.a. die zwei in der vorliegenden Studie untersuchten jungen Demokratien Peru und Chile. Der Wunsch nach – möglichst quantifizierter – Eindeutigkeit kann dadurch befriedigt werden, dass anhand von Umfragen die aggregierten Selbsteinschätzungen der lateinamerikanischen Wählerschaften auf dem Rechts-links-Spektrum ermittelt werden. Nach den Daten von *Latinobarómetro* (www.latinobarometro.org; siehe synthetisierend Payne u.a. 2002: 149) rangiert Ecuador zusammen mit Nicaragua und Venezuela dann an der Spitze, Chile und Peru bilden vor Argentinien die Schlusslichter der Polarisierung in Lateinamerika. Alternative Messversuche, die nicht auf der Massenebene angesiedelt sind, sondern einen Elitenfokus einnehmen, kommen aber u.U. zu Ergebnissen, die quer dazu liegen (vgl. Del Campo/Ramos 1997: 33, 38).[422] Wiederum davon abweichen können Experteneinschätzungen wie die „more impressionistic observations" von Mainwaring/Scully (1995a: 29),

[421] Die politischen Gravitationszentren scheinen sich insbesondere im Zuge der neoliberalen Reformen in Lateinamerika nach rechts verlagert zu habe (vgl. Mainwaring/Scully 1995b: 469f.). Während die Parteien der Rechten in diesem Prozess nur leicht in Richtung Mitte rücken mussten, gilt für die gegenüber liegende Seite auf der Links-rechts-Skala: „(T)he left of the political spectrum in Latin America has been squeezed" (Foweraker/Landman/Harvey 2003: 104). Speziell zur Krise der lateinamerikanischen Linken im Gefolge der politischen und sozioökonomischen Transformationen der 1980er- und 1990er-Jahre vgl. Mainwaring/Scully (1995b: 465ff.); siehe auch Werz (2000: 118f.).

[422] Diese Untersuchung basiert auf Interviews mit lateinamerikanischen Parlamentariern und kommt zu dem Ergebnis, dass nach Meinung der überwiegenden Mehrheit der Befragten keine ideologischen Differenzen zwischen den Parteien bestehen, was für nicht oder nur kaum polarisierte Parteiensysteme auf dem Subkontinent spräche (z.B. gaben die Antwort „Es gibt keinen ideologischen Unterschied" 92 % der kolumbianischen, 81 % der honduranischen und 56 % der chilenischen Parlamentarier). Hier zeigt sich jedoch, dass sich die Wirklichkeit politischer Polarisierung in diesen Ländern allein mit dem Elitenfokus nur höchst unzureichend erfassen lässt.

nach denen beispielsweise Peru – entgegen dem von Payne u.a. unterbreiteten Klassifizierungsvorschlag – als hochgradig polarisiert eingestuft wird (ibid.: 31).[423]

Es erscheint überzogen, die Verortbarkeit lateinamerikanischer Parteien auf dem Rechts-links-Spektrum gänzlich zu bestreiten (so etwa Foweraker/Landman/Harvey 2003: 103ff.). „There clearly remain bases for impassioned political differences along this traditional cleavage“ (Payne u.a. 2002: 148). Ein gewisses Maß an sartorischer Skepsis hinsichtlich der Übertragbarkeit dieses Schemas auf außereuropäische Kontexte sollte allerdings geübt werden (vgl. etwa Bendel/Grotz 2001: 75; siehe auch Coppedge 1998a: 552f.). Auch muss lateinamerikabezogene Parteiensystem-Forschung bedenken, dass die Polarisierungsgrade im Laufe der jeweiligen Ländergeschichten i.d.R. variieren und sich damit generalisierende Aussagen des Typs „Im Lande A weist das Parteiensystem den Polarisierungsgrad B auf“ verbieten (vgl. besonders die diese raumzeitliche Diversität berücksichtigende Untersuchung von Coppedge 1998a; siehe auch Norden 1998 [vgl. Anm. 423]). Parteiensystemische Polarisierung spielt also nach wie vor eine Rolle in der lateinamerikanischen Politik. Doch sollte bei der Beschäftigung mit den ideologischen Distanzen zweierlei bedacht werden: zum einen der eingangs erwähnte Trend zur Mäßigung des Rechts-links-Gegensatzes, zum anderen der uneinheitliche Gebrauch des Polarisierungskonzeptes, der stets ein gesundes Maß an konzeptioneller Skepsis angebracht erscheinen lässt.

Der gegenüber Fragmentierung und Polarisierung erhöhte Komplexitätsgrad der Parteiensystem-Dimension *Institutionalisierung* macht Aussagen, die das gesamte Länderspektrum des lateinamerikanischen Subkontinents abdecken sollen, noch schwieriger. Eine erste Annäherung besteht in der nochmaligen Ausdifferenzierung des Institutionalisierungskonzepts in vier Unterdimensionen (vgl. Abschnitt 2.3.3; zum Folgenden insbesondere Payne u.a. 2002: 130ff.; siehe auch Mainwaring/Scully 1995a: 6ff.; Cop-

[423] Vgl. die Arbeit von Coppedge (1997), die versucht, anhand von Länderexperten die Parteien (nicht: die Parteiensysteme) Lateinamerikas in ideologischer Hinsicht zu klassifizieren. Neben dem Rechts-links-Gegensatz wird dabei die Opposition klerikal – antiklerikal als Einteilungskriterium verwendet. Siehe auch die Studie von Norden (1998), in der die Parteiensysteme verschiedener Länder des Subkontinents gemäß der vorherrschenden *Wettbewerbsmuster* klassifiziert werden. Kompetitivitätsgrade sind indes mit Polarisierungsniveaus nicht *gleichzusetzen*, wenngleich ein positiver Zusammenhang zwischen beiden im Sinne von Wahrscheinlichkeiten nicht zu leugnen ist (vgl. 2.3.2).

pedge 1998a: 559ff.; Mainwaring 1999b: 26ff.; Nolte 2000).[424] So ergibt der Blick auf die *Stabilität der zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster*, wie sie wesentlich über die Maßzahl der Volatilität erfasst werden kann, zwar wiederum ein uneinheitliches Bild, doch zeigt der interregionale Vergleich Westeuropa – Lateinamerika, dass letztere Region insgesamt über erheblich wechselbereitere Wählerschaften verfügt (Roberts/Wibbels 1999: 576f.). Besonders volatile Wettbewerbsmuster finden sich beispielsweise in den Demokratien des zentralen Andenraumes (Ecuador, Peru, Bolivien), doch zeigen etwa die *Cono-Sur*-Staaten Chile und Uruguay, dass in Lateinamerika auch stabilere Verhältnisse anzutreffen sind, wie sie auf dem Alten Kontinent vorherrschen. Was die zweite Subdimension des Institutionalisierungskonzepts, die *gesellschaftliche Verankerung der Parteien*, angeht, bestätigt sich das Lateinamerika-Bild von den besonders inchoativen und den besonders institutionalisierten Parteiensystemen weitgehend: Wiederum sind es die Andenrepubliken, die, legt man das Untersuchungskriterium der 'Überlebensdauer' der einzelnen Parteien zugrunde, eine besonders dramatische 'Schwindsucht' zu beklagen haben, wohingegen Chile und Uruguay mit vergleichsweise traditionsreichen Parteiensystemen aufwarten können (vgl. auch Foweraker/Landman/Harvey 2003: 107ff.).[425] Die Bestimmung des Identifikationsgrades der Wähler mit 'ihren' Parteien stellt eine zweite Möglichkeit dar, das Ausmaß von deren Verwurzelung in der Gesellschaft zu bestimmen.[426] Danach verbleiben Uruguay und Peru zwar auf ihren jeweiligen Extrempositionen (sehr hohe versus sehr niedrige Identifikation), doch überraschen die von *Latinobarómetro* bereitgestellten Umfragedaten mit Blick auf die Parteiensysteme Chiles und Ecuadors: Rangiert der *Cono-Sur*-Staat mit seinem ansonsten vergleichsweise stark institutionalisierten Parteiensystem hier im un-

---

[424] Bereits Diamond/Linz (1989: 20ff.) haben die Bedeutung der parteiensystemischen Institutionalisierung für die lateinamerikanischen Demokratien erkannt und anhand von einigen Länderbeispielen illustriert.

[425] Robert Dix stellt den oftmals in Lateinamerika anzutreffenden „diskontinuierlichen" („discontinuous"; 1989: passim) Charakter der Parteiensysteme in den größeren Zusammenhang einer historischen Analyse, welche deren Entwicklung unter dem Blickwinkel der Herausbildung von *cleavages* mit der Parteiensystem-Evolution auf dem europäischen Kontinent kontrastiert.

[426] Eine dritte und vierte Möglichkeit, die gesellschaftliche Verankerung der Parteien abzuschätzen, stellen die Konsistenz im Wählerverhalten bei Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sowie die Verbindungen von Parteien zu Interessenorganisationen dar (vgl. Abschnitt 2.3.3.2). Mainwaring/Scully (1995a: 9ff., 12f.) konstatieren hier – eher impressionistisch – eine Übereinstimmung mit den sonstigen Befunden zur Institutionalisierungslage der Parteiensysteme in Lateinamerika. Allerdings mangelte es

teren Länderdrittel, kommt Ecuador in seiner allgemeinen parteiensystemischen Unstrukturiertheit immerhin auf Platz 8 und findet sich damit in der oberen Hälfte wieder; eine Schwalbe macht freilich noch keinen Sommer. Inwieweit die *Legitimität des Wahlwettbewerbs und seiner Ergebnisse* (dritte Subdimension) gegeben ist, lässt sich erneut über Erhebungen von *Latinobarómetro* ermitteln: Legt man das Vertrauen in die politischen Parteien sowie die Sauberkeit des Wahlprozesses zugrunde, werden wieder die üblichen Verdächtigen zutage gefördert: Uruguay und Chile platzieren sich in der Spitzengruppe, während Peru, Bolivien und ganz besonders Ecuador die legitimatorischen Schlusslichter bilden.[427] Schließlich ergibt eine tentative Einschätzung der *organisatorischen Verfestigung der Parteien*, dass v.a. Chile, Costa Rica und Mexiko, aber auch Uruguay mit Blick auf finanzielle Basis, Mitgliedschaften und Professionalität der Parteiapparate hohe Institutionalisierungsgrade aufweisen. Der zentrale Andenraum zeichnet sich dagegen (neben Brasilien) durch überaus instabile Parteistrukturen aus. Reaggregiert man die Subdimensionen zum übergeordneten Konzept Institutionalisierung (vgl. den entsprechenden Index bei Payne u.a. 2002: 141ff.), bestätigen sich die bereits konstatierten Tendenzen: Zur Spitzengruppe besonders strukturierter Parteiensysteme zählen neben den *Cono-Sur*-Staaten Uruguay und Chile Honduras und Costa Rica, extrem inchoative Parteiensysteme finden sich dagegen in den Ländern des zentralen Andenraumes sowie in Venezuela, Brasilien und Guatemala.

Autoren, die den generalisierenden Rundumblick wagen, erliegen oft – weiter oben wurde bereits darauf hingewiesen – der 'lateinamerikanistischen Versuchung'. Im Gefolge der Studie von Mainwaring/Scully (Hrsg.) (1995), die zweifelsohne einen Meilenstein in der drittweltbezogenen Parteiensystem-Forschung darstellt, wurde immer wieder, teils unter direktem Rückgriff auf deren Begrifflichkeiten, teils in Anlehnung an deren Ideen, ein allgemeiner Mangel an parteiensystemischer Institutionalisierung, insbesondere ein unzureichendes Vertretensein der Gesellschaft durch die Parteien, diagnostiziert. Diese Diagnose vertrug sich auch gut mit dem offenbar für das Gesamt der Demokratien der dritten Welle zutreffenden Defizit parteiensystemischer Institutionali-

bereits Mitte der 1990er-Jahre an entsprechendem Datenmaterial, und auch die ansonsten datengesättigte Studie von Payne u.a. (2002) liefert nicht die notwendige Zahlengrundlage.

[427] Vgl. auch die bestätigende Einschätzung der Legitimität der Parteien durch lateinamerikanische Parlamentarier bei Del Campo/Ramos (1997: 37).

sierung (Mainwaring 1999b). Zwar kann *in der Tendenz* ein gerade gegenüber westeuropäischen Verhältnissen niedriges Institutionalisierungsniveau und ein damit einhergehender hoher Personalisierungsgrad nicht bestritten werden.[428] Doch es sei ausdrücklich davor gewarnt, diese allgemeine Feststellung und die damit verwandte These von der mangelhaften Erfüllung der Repräsentationsfunktion durch die Parteien auch für jeden Einzelfall, also ohne Ansehung der innerlateinamerikanischen Varianz, zu postulieren.[429] Wer einen derartigen *Area*-Universalismus betreibt, ist nur noch einen Schritt entfernt von der kausalen Verknüpfung mit 'der lateinamerikanischen Demokratieproblematik', wie sie heute gerne im Bereich der Repräsentativsysteme gesehen wird: Das Aufkommen der sog. Antipolitik oder allgemeiner: „neuer Formen, Politik zu machen" (Perelli 1995), die Wahlerfolge von parteipolitischen Außenseitern (*outsiders*), die wachsende Beliebtheit neuer Führungsgestalten (*nuevos caudillos*) oder das Phänomen des Neopopulismus können dann sämtlich auf die Institutionalisierungsschwäche 'der Parteiensysteme' zurückgeführt werden (vgl. u.a. Mainwaring/Scully 1995a: 22ff.; Perelli 1995; Maihold 1996: 82ff., 84f.; Del Campo/Ramos 1997: 33; Mainwaring 1999b: 323ff.; Nolte 2000; Werz 2000: 121ff., 2001; Foweraker/Landman/Harvey 2003: 147ff.; für einige nützliche Konzeptklärungen in diesem Bereich vgl. Kenney 1998).[430] Welchen Erkenntniswert dieses Generalisierungsniveau für das Verständnis singulärer Länderhistorien hat, wurde uns mit der Präsidentialismus-Debatte hinlänglich vor Augen geführt.[431]

---

[428] Z.T. haben sich die ohnehin vergleichsweise niedrigen Institutionalisierungsgrade einiger Parteiensysteme, nicht zuletzt im Gefolge der wirtschaftlichen und sozialen Transformationsprozesse der letzten zwei Dekaden, derart verschlechtert, dass – blickt man etwa auf Peru oder Venezuela – von einem regelrechten Kollaps der alten Parteienkonfigurationen gesprochen werden muss (vgl. Nolte 2000: 13). Die Neustrukturierung der Parteiensysteme erfolgte und erfolgt dabei in der Art eines Selektionsprozesses, der, indem er adaptionsfähige Parteien belohnt und adaptionsunfähige Parteien bestraft, nach dem Prinzip eines „politischen Darwinismus" (Coppedge 2001) funktioniert.

[429] Vgl. exemplarisch Maihold (1996: 72), der mit Blick auf den gesamten Subkontinent von „Vermittlungsinstanzen (spricht, AO), die ihre politische Filterfunktion zur Zusammenführung divergierender Interessen immer weniger wahrzunehmen vermögen."

[430] Hier verlassen wir den politisch-institutionellen Rahmen und erörtern bereits dessen (vermeintliche) politische Wirkungen. Dies soll jedoch Aufgabe der Länderkapitel sowie der vergleichenden Ausführungen sein.

[431] Vgl. den warnenden Hinweis von Diamond/Linz (1989: 21), es bestehe „the danger of generalization about Latin American parties and party systems." Dass diese Warnung heute so aktuell wie damals ist, zeigen die sieben Thesen von Foweraker/Landman/Harvey (2003: 95ff.) zu den Parteien in Lateinamerika, denen zwar ein gewisser Wahrheitsgehalt innewohnt, die jedoch einen Generalisierungsdrang verspüren lassen, der stark vor der gebotenen Berücksichtigung der Länderbesonderheiten geht.

Wie schon mit Blick auf die Regierungssysteme in Lateinamerika, so kann auch im Falle der Parteiensysteme nicht von einer einheitlichen Institutionenstruktur gesprochen werden. Zwar lassen sich hinsichtlich der einzelnen Merkmalsdimensionen Fragmentierung, Polarisierung und Institutionalisierung Tendenzaussagen für den Subkontinent formulieren, doch entbindet dies nicht von der Pflicht, den weit schweifenden Blick auf niedere empirische Ebenen zu richten. Schon die Gegenüberstellung von Ländergruppen, etwa dem zentralen Andenraum und dem *Cono Sur*, hat deutlich gemacht, dass bei aller institutioneller Gemeinsamkeit erhebliche Unterschiede in Lateinamerika bestehen.

3.2.3 Wahlsysteme

Der Blick auf die Landschaft der Wahlsysteme in Lateinamerika verspricht wieder mehr institutionelle Gleichförmigkeit. Hinsichtlich der *Parlamentswahlsysteme* etwa gibt es offensichtlich so etwas wie ein „Standardwahlsystem“: Verhältniswahl in variablen Mehrpersonenwahlkreisen (Nohlen 1992b: 21, 1993b: 57, 1996b: 48; vgl. zu den folgenden Ausführungen Nohlen 1992b: 15ff., 1993b: 52ff., 1996b: 46ff., 1998b: 180ff., 1998e: 162ff., 2004b: 192ff., 2004c: 232ff., 2005b; Payne u.a. 2002: 94ff.). Innerhalb dieser Grundtendenz, wie sie auf der Ebene der Wahlsystemtypen konstatiert werden kann, lassen sich freilich wieder Unterschiede hinsichtlich der verschiedenen technischen Elemente erkennen, die, eingebettet in eine bestimmte soziopolitische Umwelt, dieses oder jenes spezifische elektorale Institutionenarrangement hervorbringen und damit, auf der Ebene konkret vorfindbarer Wahlsysteme, für beträchtliche Varianz verantwortlich zeichnen.[432] Dennoch verdient Beachtung, dass Lateinamerikas Parla-

[432] Die enorme Vielfalt der auf dem Subkontinent zur Anwendung kommenden Institutionenarrangements zur Transformation von Wählerstimmen in Parlamentsmandate kann hier freilich nur sehr grob skizziert werden. Auch stellt der Überblick nur eine Momentaufnahme dar, die angesichts der Reformdynamik unweigerlich der Veraltung preisgegeben ist (zu den Wahlsystem-Reformen in Lateinamerika vgl. u.a. Jones 1995b: 10ff.; Hidalgo 1999; García Díez 2001; Payne u.a. 2002: 109ff.; Nohlen 2004b: 402ff.). Für eine detaillierte, systematische und aktuelle Darstellung der (Parlaments-)Wahlsysteme Lateinamerikas vgl. Nohlen (2004b: 192ff., 2005b: 28ff.); siehe, zusätzlich zu der o.a. Literatur, auch Jones (1995a: 12ff., 1995b: 119ff., 1997); Krennerich (1999: 160f.). Das von Mainwaring Anfang der 1990er-Jahre diagnostizierte Defizit in der Untersuchung der lateinamerikanischen Wahlsysteme (1991: 21f.) dürfte damit mittlerweile weitgehend behoben sein. Keine Berücksichtigung finden hier die zweiten Kammern der bikameralen Legislativen. Es soll der Hinweis genügen, dass diese, im Gegensatz zu den Abgeordnetenhäusern, zumeist nach Mehrheitswahl bestellt werden (vgl. etwa Krennerich 1999: 157; Payne u.a. 2002: 100; Nohlen 2004b: 193, 199, 2005b: 48).

mentswahlsysteme, setzt man die dichotomische Ordnungsbrille auf, also hinsichtlich des zur Anwendung kommenden Repräsentationsprinzips, in ihrer überwiegenden Mehrheit Verhältniswahlsysteme darstellen. Haiti, Mexiko, Chile und neuerdings Ecuador bilden die einzigen Ausnahmen.[433]

Was die *Wahlkreiseinteilung* angeht, herrscht breite Vielfalt: Abgesehen davon, dass allgemein in Mehrpersonenwahlkreisen gewählt wird, variiert die Zahl der jeweils zu vergebenden Mandate beträchtlich (auch innerhalb der einzelnen staatlichen Territorien). Kleine und mittlere Wahlkreise (d.h. Wahlkreise mit einem bis fünf bzw. sechs bis neun zu vergebenden Mandaten) sind besonders zahlreich vertreten. Als wahlgeografisches Einteilungskriterium wird i.d.R. die politisch-administrative Struktur eines Landes herangezogen.[434] Die durchschnittlichen Wahlkreisgrößen bewegen sich zwischen 2 (Chile) und 120 (Peru).[435] Bei den *Kandidatur- und Stimmgebungsformen* dominieren starre Listen, d.h. lateinamerikanische Wähler verfügen üblicherweise über eine Stimme, mit der sie sich für eine Partei en bloc entscheiden können (vgl. auch Mainwaring/Shugart 1997: 423ff.; speziell zur offenen Liste und ihren Folgen am Beispiel Brasilien vgl. Ames 1995). Unter den wenigen Abweichungen von dieser Regel ist besonders Peru mit seiner Präferenzstimmgebung zu nennen. Schließlich ergibt der Blick auf die in Lateinamerika zur Anwendung kommende *Stimmenverrechnung* folgendes Bild: Meist erfolgt diese auf der Ebene der Wahlkreise. Einige Demokratien des Subkontinents bevorzugen allerdings davon abweichende technische Lösungen, neben Nicaragua oder Uruguay beispielsweise Ecuador, das bis zur Verabschiedung einer neuen Verfassung 1998 neben seinen in den Provinzen gewählten Parlamentariern (*diputados provinciales*) zwölf „nationale“ Abgeordnete (*diputados nacionales*) kannte, die in einem nationalen Wahlkreis bestimmt wurden. Hinsichtlich der Verrechnungsverfahren halten sich in Lateinamerika Höchstwahl- und Wahlzahlverfahren in etwa die Waage.

---

[433] Damit hat mit der Rückkehr zur Demokratie in Lateinamerika auch eine allgemeine Rückkehr zur Verhältniswahl stattgefunden (vgl. Krennerich/Lauga 1998); zur Frage von Kontinuität bzw. Diskontinuität der Wahlsysteme in der postautoritären Phase gegenüber denjenigen der präautoritären Zeit vgl. auch Nohlen (1987: 122). Speziell zur Rolle kompetitiver Wahlen in den Transitionsprozessen Lateinamerikas vgl. Barrios (1995: 80ff.).

[434] Oftmals wird mit der herrschenden Wahlkreiseinteilung allerdings, etwa infolge des Missverhältnisses von Bevölkerungszahl und Zahl der in einem Wahlkreis zu bestimmenden Abgeordneten oder raschen demografischen Wandels, der Grundsatz der Zählwertgleichheit der Stimmen verletzt (vgl. Nohlen 2004c: 236).

Gesetzliche Sperrklauseln sind praktisch unbekannt.[436] Will man den ganzen Subkontinent (parlaments)wahlsystemisch auf den Punkt bringen, lautet die grob vereinfachende Tendenzeinschätzung: In Lateinamerika sind die Parlamentswahlsysteme (für die Abgeordnetenhäuser) fast ausschließlich nach dem Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl organisiert. Innerhalb dieses Grundtyps herrschen Proportionalwahlsysteme in Wahlkreisen mittlerer Größe und mit starren Listen vor, wobei als Verrechnungsverfahren Höchstzahl- und Wahlzahlverfahren in etwa gleichberechtigt zum Einsatz kommen.

Auch die *Präsidentschaftswahlsysteme* Lateinamerikas unterliegen auf den ersten Blick mehr oder weniger einheitlichen Regelungen. Der zweite Blick verrät aber auch hier eine nicht unerhebliche Varianz in den wahlrechtlichen Merkmalen (vgl. zum Folgenden besonders Payne u.a. 2002: 70ff.; Nohlen 2004b: 185ff., 2005b: 24ff.)[437]: So unterscheiden sich die Wahlsysteme bereits hinsichtlich der *Amtszeiten* der Staatsoberhäupter. In der Mehrzahl der lateinamerikanischen Demokratien (neun) wird der Präsident für vier Jahre an die Spitze der Exekutive bestellt, fast ebenso viele Verfassungen (acht) sehen fünf Jahre vor. In immerhin drei Fällen beträgt die Amtszeit sechs Jahre (siehe auch Lourdes 1998). Die 'lateinamerikanische Regel' lautet mithin: Ein Präsident auf dem Subkontinent hat sein Amt typischerweise für vier oder fünf Jahre inne. Unmittelbar im Anschluss an die Frage nach den Amtszeiten muss jedoch diejenige nach den Möglichkeiten der *Wiederwahl* eines einmal amtierenden Präsidenten (*reelección*) gestellt werden; erst sie rundet das Bild der gesamten Amtsdauer eines Staatsoberhauptes ab. Traditionell gilt in Lateinamerika das Verbot unmittelbarer Wiederwahl (*reelección directa*).[438] Auch heute ist in den meisten Präsidialdemokratien des Subkontinents die Möglichkeit, sich auf dem Wege eines neuerlichen Wählervotums seine Amtszeit zu verlängern, verfassungsrechtlich ausgeschlossen (Ausnahmen beispielsweise: Argentinien, Venezuela). Nur in ca. einem Drittel der Länder gilt das Wiederwahlverbot aller-

---

[435] Zumindest galt diese Regelung in Peru bis zum Jahr 2001 (vgl. 5.1.2.3.2).

[436] Vgl. den Vorschlag von Boeninger (1997: 51f.), in Lateinamerika Sperrklauseln von 5 bis 10 % einzuführen.

[437] Siehe auch Nohlen (1992b: 12ff., 1993b: 46ff., 1998b: 174ff., 1998e: 181ff.); Jones (1995a: 10f., 1997); Carey/Amorim/Shugart (1997); Krennerich (1999: 155f.).

[438] Das Verbot der *reelección* (d.h. die *no reelección*) muss mit der spezifisch lateinamerikanischen Präsidentialismus-Geschichte begründet werden, die zahlreiche Versuche von Präsidenten, sich an der Macht zu halten, ebenso kennt wie immer wiederkehrende Wahlmanipulationen seitens der Regierenden (Nohlen 1998a; Krennerich 1999: 155f.).

dings in grundsätzlicher, d.h. über die Unmittelbarkeit der sich anschließenden Regierungsperiode hinausreichender Hinsicht.[439] Was den *Wahlmodus* angeht, ergibt sich folgendes Bild: Meist entscheidet sich die Frage, welcher Bewerber in den Präsidentenpalast einziehen darf, nach absoluter Mehrheitswahl (neun von 18 Ländern). Wird diese im ersten Wahlgang nicht erreicht, muss das künftige Staatsoberhaupt in aller Regel per Stichwahl zwischen den beiden Erstplatzierten bestimmt werden. Einige Wahlsysteme sehen aber auch Mehrheiten vor, die von der 50 %-Marke nach unten abweichen (z.B. Costa Rica: 40 %), oder folgen der Entscheidungsregel relative Mehrheitswahl (z.B. Honduras oder Panama).

Auch das lateinamerikanische Modellwahlsystem für die Exekutive gibt es also nicht, in der Tendenz gilt jedoch: Die Präsidenten werden für einen Zeitraum von zwischen vier und sechs Jahren gewählt, können sich nicht unmittelbar der Wiederwahl stellen und bedürfen einer Legitimation durch die Wähler, die üblicherweise über das relative Mehrheitserfordernis hinausgeht.

Die Überlegungen zum politisch-institutionellen Faktor Wahlsystem in Lateinamerika finden ihren Abschluss mit dem Blick auf das *Timing* von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen (vgl. zum Folgenden besonders Payne u.a. 2002: 75ff.; Nohlen 2004b: 183ff., 2005b: 23f.; weniger aktuell Nohlen 1993b: 43ff., 1998b: 178ff., 1998e: 179ff.; Jones 1995b: 103f.; Carey/Amorim/Shugart 1997). In nahezu drei Viertel der Demokratien Lateinamerikas wird die zeitliche Koordinierungsfrage auf dem Wege von *concurrent elections* gelöst. Die übrigen Wahlsysteme weichen von dem lateinamerikanischen Trendbild ab, indem sie zwar grundsätzlich nicht-simultane Wahlzyklen vorgeben, in der konkreten zeitlichen Koordinierung aber ganz unterschiedliche, länderspezifisch zu begutachtende Regelungen gefunden haben.

[439] Für die 1990er-Jahre ist für Lateinamerika ein allgemeiner Trend zur Verringerung der präsidialen Amtszeiten zu konstatieren. Parallel dazu – und hier zeigt sich ein, wenn auch vager, inverser Zusammenhang zwischen beiden Bestimmungsgrößen präsidialer Amtsdauer – wurde das Verbot unmittelbarer Wiederwahl aufgeweicht (vgl. Lourdes 1998: 60f.; Krennerich 1999: 155).

3.3 Kontext

Der historisch-empirische Ansatz vertritt die Auffassung, dass bei der Erklärung gesellschaftlicher und politischer Phänomene „der Kontext den Unterschied macht“ (Nohlen 2003). Die Funktionsweise politischer Institutionen und die von ihnen maßgeblich vorstrukturierte Demokratieentwicklung können ohne die Berücksichtigung kontextueller Variablen nicht hinreichend verstanden werden. Für die Konsolidierungsforschung zu Lateinamerika gilt das kontextualistische Desiderat aus zwei Gründen in verschärfter Form: Erstens fand die Wiedereinführung der Demokratie auf dem Subkontinent, wie weiter unten zu besprechen sein wird, unter insgesamt besonders ungünstigen (Kontext-)Bedingungen statt: „Democracy has returned to Latin America in less than auspicious circumstances“ (Diamond/Linz 1989: 50); umso eher ist davon auszugehen, dass theoretisch wahrscheinliche Institutionenwirkungen durch kontextuelle Intervention abgelenkt, neutralisiert oder gar in ihr Gegenteil verkehrt werden. Zweitens bringt die erhöhte Komplexität der Phase demokratischer Konsolidierung gegenüber derjenigen der Transition auch eine erhöhte Komplexität in der Kontextstruktur mit sich. Hatte Terry Karl in der Spätphase der lateinamerikanischen Regimeübergänge bereits Anstrengungen „to derive a contextually bounded approach to the study of democratization“ (1990: 5) angemahnt, so muss dieses Monitum umso mehr für die Untersuchung posttransitionaler Demokratieentwicklung gelten.

Wiewohl Kontexte v.a. spezifische, d.h. die einzelnen Länder betreffende sind, lässt sich ein *gesamtlateinamerikanisches Kontextvariablen-Set* destillieren, das Funktionsrelevanz für die demokratischen Institutionen des Subkontinents als Ganzem für sich beanspruchen kann.[440] Insbesondere drei kontextuelle Tatbestände haben die posttransitio-

[440] Folgende Untersuchungen nehmen eine relativ breite Kontextperspektive ein und eignen sich daher für eine intensivere Beschäftigung mit dem außerinstitutionellen Rahmen lateinamerikanischer Demokratieentwicklung: ausführlicher Diamond/Linz (1989); Boeninger (1997); Mainwaring (1999a: 39ff.); Foweraker/Landman/Harvey (2003: 44ff.); weniger ausführlich Hurtado (1989); Nohlen/Barrios (1989: 23ff.); Mainwaring/O’Donnell/Valenzuela (1992: 6ff.); Nohlen (1994c: 22ff., 1995b: 22ff., 1997: 125ff.); Nohlen/Thibaut (1994: 248ff.); Little (1997: 183ff.); Puhle (1999: 334f.); Hakim (2003: 121f.). Neben den im Folgenden als gesamtlateinamerikanisch demokratierelevant behandelten Kontextfaktoren werden immer wieder genannt: Erfahrungen von *breakdown of democracy*, Diktatur und Transition; politische und kriminelle Gewalt; politischer Führungsstil; Reichweite des staatlichen Gewaltmonopols; Zivilgesellschaft; internationaler Kontext. Zur Bedeutung funktionierender Staatlichkeit für die Demo-

nale Demokratieentwicklung beeinflusst: 1. die sozioökonomischen Bedingungen; 2. die politische Kultur; 3. die zivil-militärischen Beziehungen. Diese Trias stellt den nicht-institutionellen Rahmen der Demokratieentwicklung und damit das Erklärungskorrektiv zu rein institutionalistischen Ansätzen dar.[441]

3.3.1 Sozioökonomischer Kontext

Gleichzeitig zur Transformation der Herrschaftssysteme fand eine Transformation des vorherrschenden Entwicklungsmodells statt: Im Gefolge der sog. Schuldenkrise, die, ausgehend von Mexiko, fast den gesamten Kontinent erfasst hatte, setzte sich das neoliberale Paradigma, das in der angelsächsischen Welt bereits im Schwange war, auch in der südlichen Hälfte des amerikanischen Doppelkontinents durch[442]:

> Abgelöst wurde das Modell einer importsubstituierenden Industrialisierung, in dem der Binnenmarkt durch hohe Zölle abgeschottet war und dem Staat ein großer Einfluß im Wirtschaftsprozeß zukam. Das neue wirtschaftliche Leitmodell will eine Marktwirtschaft einführen und absichern, die nach außen offen ist, in der bestimmte Grundregeln gesamtwirtschaftlicher Disziplin beachtet werden und der Einfluß des Staates im Wirtschaftsprozeß verringert wird (Nolte 1996: 300).

Verbreitete Armut und Ungleichheit, zwei alte Bekannte aus der Wirtschafts- und Sozialgeschichte Lateinamerikas[443], begleiteten diesen sozioökonomischen Wandlungsprozess. Die Armut, die während der *década perdida* drastisch zugenommen hatte, konnte

---

kratieentwicklung Lateinamerikas vgl. besonders O'Donnell (1993); siehe auch Nolte (2005: 100ff.). Speziell zur Zivilgesellschaft in Lateinamerika vgl. etwa Diamond/Linz (1989: 35ff.); Birle (1997, 2000); Boris (1997); Hengstenberg/Kohut/Maihold (Hrsg.) (2000); Foweraker/Landman/Harvey (2003: 50ff.); Nohlen (2004a, 2004d); die „neue politische Sichtbarkeit der indigenen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika" (Kaller-Dietrich/Potthast/Tobler 2004: 11) wird besonders in Scheuzger (2004) untersucht. Ausführungen zum internationalen Kontext und dessen Demokratierelevanz, besonders zu den US-lateinamerikanischen Beziehungen, finden sich in Diamond/Linz (1989: 47ff.); Karl (1990: 15f.); Nohlen (1997: 126); Mainwaring (1999a: 45ff.); Krauze (2000: 23f.); Hakim (2003: 120f.); Encarnación (2003/04: 33f.).

[441] Neben dem Studium lateinamerikaspezifischer Literatur hat v.a. die Beschäftigung mit der Empirie der Demokratieentwicklung in drei Ländern des Subkontinents (vgl. die verbleibenden Kapitel von Teil II) zu der Entscheidung beigetragen, just diese drei Kontextfaktoren als besonders berücksichtigenswert einzustufen.

[442] Zur Gleichzeitigkeit von politischer und sozioökonomischer Transformation vgl. z.B. Sangmeister (1996: 1); Grindle (2000: 5).

[443] Den Zusammenhang von sozialer Ungleichheit und Stabilität der Demokratie in Lateinamerika behandelt der Aufsatz von Karl (2000a) in einer historischen Perspektive, die sogar die Kolonialepoche umfasst.

in der folgenden Dekade nicht abgebaut werden; absolut hat sie im Laufe der 1990er-Jahre sogar zugenommen. Und auch in der Reduktion der extremen Ungleichheit in der Einkommensverteilung kamen die Gesellschaften des Subkontinents in den vergangenen beiden Jahrzehnten nicht voran (Karl 2000a: 150; Nolte 2002: 153ff.; Foweraker/Landman/Harvey 2003: 51ff.; Encarnación 2003/04: 35).[444] Am Beginn des 21. Jahrhunderts stellt die sozioökonomische Problematik mithin noch immer eine erhebliche Belastung für die Funktionsweise der demokratischen Institutionen dar: In fataler zirkulärer Kausalität unterminieren Armut und Ungleichheit die politischen Beteiligungschancen der formal gleichen Bürger; die so zustande kommende Verzerrung in der politischen Repräsentation trägt ihrerseits nicht dazu bei, den Interessen der Unterprivilegierten im politischen Entscheidungsprozess Geltung zu verschaffen (vgl. Nohlen 1997: 123; Krumwiede 2000: 94; Foweraker/Landman/Harvey 2003: 54; Krennerich 2003: 13).[445] Nicht dass die Marginalisierung großer Teile der lateinamerikanischen Bevölkerungen deren Herrschaftssysteme aufgrund der unbefriedigenden umverteilungspolitischen Leistungsbilanz automatisch zu Nicht-Demokratien degradierte; Institutionen sind in einem prozeduralen Verständnis unabhängig von den durch sie erzielten *outcomes* als 'demokratisch' zu bezeichnen (vgl. Abschnitt 1.1.1). Gleichwohl stellt die ungelöste „soziale Schuld" (Sangmeister 1996)[446] der lateinamerikanischen Demokratien eine schwere Belastungsprobe für deren oftmals ohnehin noch fragile Institutionensets dar. Es stellt sich die Frage, ob die Demokratie den mit den gesellschaftlichen Veränderungsprozessen ausgetragenen „Wettlauf mit der Zeit" (Grabendorff 2003: 5; ähn-

[444] Vgl. zu dem Problemfeld Demokratie unter schwierigen sozioökonomischen Bedingungen in Lateinamerika auch die (z.T. älteren) Untersuchungen von Karl (1990); Remmer (1990, 1996); Weffort (1993); Thibaut (1994); Nolte (1996: 299ff.); Sangmeister (1996); Nohlen (1999a); siehe auch Diamond/Linz (1989: 37ff.); Hurtado (1989: 101ff.); Nohlen (1994c: 16ff.); Sznajder (1996: 361ff.); Little (1997: 191ff.); Lauth (1999: 34ff.).

[445] Siehe auch Krumwiede (2000: 103), der angesichts von „weitgehend sozial unsensiblen Eliten" Optimismus in diesem Zusammenhang als „nicht angebracht" einschätzt.

[446] Die von Sangmeister (1996: 4) identifizierten „Hauptposten der ‚sozialen Schuld'" lauten, neben den grundsätzlichen sozioökonomischen Defiziten Armut und Ungleichheit, wie folgt: „Ausschluß großer Bevölkerungsteile von den öffentlichen (Aus)Bildungs- und Gesundheitssystemen, rudimentäre Sozialversicherungen mit sehr begrenzter finanzieller und personeller Reichweite, ‚informelle' Arbeitsverhältnisse ohne minimale Sicherheitsstandards, ethnische Diskriminierungen."

lich schon Nohlen/Thibaut 1994: 250) um systemstabilisierende Legitimität gewinnen kann (vgl. auch Karl 2000a: 155f.; Nolte 2002: 165ff.; Hakim 2003: 122).[447]

Tabelle 7: Kennziffern sozioökonomischer Entwicklung in Lateinamerika, 1980-2004

Jahr	*1980*	*1981*	*1982*	*1983*	*1984*	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*	*1989*
Veränderungsrate des BIP (real; in %)	-	0.2	-1.3	-2.6	3.5	2.6	3.9	3.2	0.5	0.7
Inflationsrate (in %)	72.7	69.9	103.1	161.9	221.6	211.9	73.0	229.2	606.3	1620.1

1990	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*
0.6	4.3	3.6	4.2	5.5	0.2	3.7	5.6	2.4	0.2	4.5	0.5	-0.2	1.6	5.6
1136.4	224.0	463.7	1013.8	381.3	25.9	17.5	10.3	10.0	8.9	8.3	5.5	11.8	6.8	6.5

Quelle: Dresdner Bank Lateinamerika (2005).

3.3.2 Politische Kultur

Kaum weniger problematisch als die sozioökonomische Bedingungsstruktur der lateinamerikanischen Demokratieentwicklung nimmt sich der politisch-kulturelle Kontext aus. So schwer fassbar die subjektive Dimension der Politik auch erscheint[448], so wenig darf dieser Faktor außer Acht gelassen werden[449], denn

[447] Karl (1990: 13) macht auf das zentrale soziale Dilemma für die Demokratie in Lateinamerika aufmerksam: Zum einen können stark redistributiv ausgerichtete Politiken populistischer Führer den Bestand eines demokratischen Systems gefährden, indem sie dessen Leistungsfähigkeit überfordern. Zum anderen vermag ein Zuwenig an Umverteilungspolitik, sosehr es auch zur Gesundung der Staatsfinanzen beiträgt, die Legitimität zu untergraben, welche der Demokratie von den unterprivilegierten und besonders umverteilungsempfänglichen Bevölkerungsschichten entgegengebracht wird.

[448] Vgl. den Definitionsversuch von Diamond/Linz (1989: 10): „Political culture involves a number of different psychological orientations, including deeper elements of value and belief about how political authority should be structured and how the self should relate to it, and more temporary and mutable attitudes, sentiments, and evaluations concerning the political system“; vgl. allgemeiner zum Konzept der politischen Kultur Fenner (1995); Westle (2002).

[449] Was für die *area* als Ganze zutrifft, gilt erst recht für die Beschäftigung mit einzelnen Länderhistorien: „Behavior is heavily influenced by culture, a crucial factor that should never be disregarded when analyzing a country's history or debating its prospects“ (Boeninger 1997: 27). Es versteht sich von selbst, dass eine profunde Analyse der 'politisch-kulturellen Lage Lateinamerikas' hier nicht geleistet werden kann, auch nicht geleistet werden soll und höchstwahrscheinlich grundsätzlich nicht geleistet werden kann. Die Unmöglichkeit, einen ganzen Kontinent in der Breite seiner Ländervielfalt wie in der Tiefe demokratierelevanter politisch-kultureller Sachverhalte zu erfassen, entbindet in historisch-empirischer Sichtweise aber nicht von der Pflicht, einen so wichtigen Faktor in die institutionenzentrierte Konsolidierungsanalyse mit einzubeziehen.

> the development and maintenance of democracy is greatly facilitated by values and behavioral dispositions (particularly at the elite level) of compromise, flexibility, tolerance, conciliation, moderation, and restraint (Diamond/Linz 1989: 12f.).

Umgekehrt machen dem entgegenlaufende

> Vorverständnisse (...) das Politische anfällig für Autoritarismus, Patrimonialismus, Klientelismus, Populismus und andere Beziehungsmuster zwischen Herrschern und Herrschaftsunterworfenen, welche die Demokratie mehr oder weniger aushöhlen. Die Legate autoritärer Herrschaft und mangelnde staatsbürgerliche Bildung tun ein übriges, um die Demokratie selbst in Frage zu stellen (Nohlen 1997: 123; vgl. auch 1994c: 15).

Welche demokratieproblematischen Vorverständnisse lassen sich in Lateinamerika ausfindig machen? Und bestehen dort autoritäre Hinterlassenschaften, die den demokratischen Konsolidierungsprozess behindern? Diese Fragen sollten in einem Zwei-Ebenen-Bewusstsein angegangen werden: Zwar gilt auch im Bereich der politischen Kultur, dass es die Eliten sind, welche maßgeblich über das Wohl und Wehe der Demokratieentwicklung entscheiden; ihre Einstellungen und ihre Verhaltensmuster prägen den politischen Prozess relativ unvermittelt. Doch wird Demokratiegeschichte auch auf der Ebene der Massen geschrieben.[450] Als Subjekte politischen Handelns (Wahlvolk, Demonstrationsteilnehmer, mobilisierte 'Ko-Putschisten' usw.) wie als Projektionsfläche für den Diskurs von Elitenakteuren (Populismus, Anti-Institutionen- und insbesondere Anti-Parteien-Diskurs) dürfen sie keinesfalls unberücksichtigt bleiben. Für beide, Eliten wie Massen, besteht die Demokratierelevanz politisch-kultureller Orientierungen insbesondere in zwei Hinsichten: Zum einen bestimmt die subjektive Dimension des Politischen, inwieweit bestehende formale (demokratische) Regelsysteme Anerkennung finden. Zum anderen wirkt sie sich auf die institutionellen Präferenzen von Eliten und Massen aus (vgl. Philip 2003: 4f.); die Frage 'Präsidentialismus oder Parlamentarismus?' etwa stellt keineswegs einen Streitpunkt dar, der sich ohne die Berücksichtigung der politischen Kultur eines Landes lösen ließe.

[450] Vgl. das ähnlich 'zweigeteilte' Verständnis von Nohlen/Thibaut (1994: 256), die politische Kultur als „politische Orientierungs- und Verhaltensmuster der Bevölkerung und speziell auch der politischen Eliten" definieren.

Manfred Mols (1985: 124ff.) hat in gesamtareabezogener Generalisierungsabsicht versucht, die zentralen Komponenten lateinamerikanischer politischer Kultur in drei Begriffsfiguren zu gießen:

1. Der *Personalismus* lateinamerikanischer Politik besteht demnach darin, dass „soziale und eben auch politische Beziehungen in erster Linie als auf konkrete Personen gerichtete Verhältnisse aufgefaßt werden“ (ibid.: 126). Als Unterformen lassen sich *caudillismo* und *caciquismo* (vgl. Borja 2002: 141, 112f.), aber auch der seit Mitte der 1990er-Jahre wieder erstarkende Populismus (Nohlen 2004a: 97) anführen (*Neo*populismus).[451]
2. Als zweiter zentraler Bestandteil politischer Kultur Lateinamerikas ist das *Denken in hierarchischen Ordnungen* zu nennen, dessen politische Relevanz Mols (1985: 128) wie folgt ausführt:

> Die lateinamerikanische Politik ist, gleichgültig, ob zivilistisch oder militärisch besetzt, prätorianisch oder autoritativ organisiert, ein riesiges Patronage-System, bei dem Loyalitäten, Leistungen und Pfründen nach genau austarierten Gewichtungen vergeben werden. Das Denken in hierarchischen Ordnungen läßt in den unteren Rängen der lateinamerikanischen Politik wenig Verantwortung aufkommen und überantwortet das meiste einem im ‚Señor Presidente’ kulminierenden Zentralismus, der seinerseits zunächst einmal ein System ineinander geschalteter Kontrollen bedeutet (vgl. auch Nohlen 1999b: 51; Krauze 2000: 23; Valenzuela 2004: 11f.).[452]

3. Schließlich ist die politische Kultur des Subkontinents durch eine *expressiv-transzendentale Geisteshaltung* gekennzeichnet, eine Mentalität, die sich wesentlich durch „*Ausdruck* – expressive Zur-Schau-Stellung von Gefühl und Meinung, nicht Innerlichkeit“ (Mols 1985: 130; Hervorhebung im Original) manifestiert. Dem Drang nach politischer Expression wird etwa (auf der Ebene der Eliten) in populisti-

---

[451] „Populismus bezeichnet in Lateinamerika soziopolitische Bewegungen mit Massenbasis, zentriert auf politische Führungspersonen“ (Nohlen 2004a: 95, Anm. 9). Zum (Neo)Populismus in Lateinamerika, einem altbekannten und viel beschriebenen Phänomen, vgl. beispielsweise Drake (1982); Castro/Ducatenzeiler/Faucher (1992); Philip (1998); De la Torre (2000); Peetz (2001); Hofmeister (2002); Hentschke (2004); Nohlen (2004a: 93ff.).

[452] Vgl. auch die Ausführungen von Nohlen zur „iberisch-katholischen Tradition“ (1994b: 15) des Subkontinents (siehe auch Panizza 2000: 761); das historische Verhältnis von Staat und Kirche in Lateinamerika und dessen (negative) Folgen für die Herausbildung einer demokratischen politischen Kultur beleuchtet Krauze (2000: 20ff.). Kritisch hinsichtlich der Frage der Autoritarismus-Lastigkeit des Katholizismus dagegen Karatnycky (2003: 104).

schen Verführungsreden oder Selbstinszenierungsaktionen im Stile des ehemaligen ecuadorianischen Staatspräsidenten Bucaram[453] nachgegeben, aber auch (auf der Ebene der Massen) in mit großem Getöse inszenierten Demonstrationen, Märschen auf die Hauptstadt, Streiks oder Sitzblockaden. Im Populismus scheinen sich politische Führer und Volksmassen mentalitätsmäßig zu treffen – eine Liaison, wie sie der (wieder aus Ecuador stammende) mehrmalige Diktator Velasco Ibarra exklamatorisch auf den Punkt gebracht hat: „Gebt mir einen Balkon und das Land ist mein."[454]

Die Komponenten lateinamerikanischer politischer Kultur konstituieren eine „autoritäre Hinterlassenschaft" (Sznajder 1996: 363f.; vgl. auch Boeninger 1997: 28ff.; Philip 2003: 42ff.), die in ihrer konkreten Einstellungs- und Verhaltensrelevanz für politische Eliten wie breite Volksmassen berücksichtigt werden muss; Demokratieentwicklung ohne politisch-kulturellen Kontext untersuchen zu wollen hieße, den 'Faktor Mensch' aus den Augen zu verlieren (vgl. zur politischen Kultur Lateinamerikas auch Diamond/Linz 1989: 9ff.; Hurtado 1989; Mainwaring 1999a: 39ff.; Krauze 2000).[455]

Dass die molsschen Ausführungen wie sämtliche Verallgemeinerungen zur politischen Kultur Lateinamerikas an die Empirie der einzelnen Länder rückgebunden werden müssen, versteht sich von selbst; der nämliche Autor gibt zu bedenken: „Die geschilderten Ausprägungen politischer Kultur zeigen sich in jedem der lateinamerikanischen Länder in etwas anderen Nuancierungen" (Mols 1985: 132). Auf der Suche nach einer „lateinamerikanischen Modalpersönlichkeit" (ibid.), wie sie soeben nachgezeich-

---

[453] Abdalá Bucaram, singender, tanzender und sich selbst als *el loco* („der Verrückte") titulierender Präsident Ecuadors in den Jahren 1996/97, verkörpert geradezu idealtypisch diese politisch-kulturelle Besonderheit lateinamerikanischer Politik (vgl. Kapitel 4.2.5).

[454] Zum 'neuen Führertum' in Lateinamerika, wie es besonders durch Alberto Fujimori (Peru) und Hugo Chávez (Venezuela) verkörpert wird, vgl. Hofmeister (2002).

[455] In Philips (2003) Untersuchung „Democracy in Latin America" stellt der Hinweis auf das Nebeneinander von demokratischen Institutionen und persistenten vordemokratischen Verhaltensmustern in der Region sogar die zentrale Erklärungsgröße dar. Eine Besprechung der Politische-Kultur-Forschung als Teil einer Bestandsaufnahme der Transitionsforschung zu Lateinamerika findet sich in Nohlen/Thibaut (1996: 210ff.). Selbstverständlich können bei einer Diskussion der politisch-kulturellen Eigenheiten der lateinamerikanischen Demokratien weitere Aspekte hinzugefügt werden. Als Dauerverletzer des demokratischen Gleichheitsgrundsatzes sind insbesondere die viel thematisierten Größen Klientelismus und Korruption zu nennen (vgl. etwa Lauth 2004; siehe auch Little 1997: 190f.).

net wurde, waren nach Ländern differenzierende Einschätzungen aber auch gar nicht intendiert. Derartige Differenzierungen können schon eher geleistet werden, wenn man das Instrument der Umfrage zurate zieht, um die Legitimität der einzelnen politischen Systeme zu ermitteln. Dabei gilt grundsätzlich: „Public opinion can best defend democratic institutions if the majority of people accept and understand the philosophy underlying them“ (Philip 2003: 16). Wenn hingegen „public opinion does not generally care whether rules or laws are enforced or not (...) then this could help explain why democratic institutions need not be the only game in town“ (ibid.: 14). Wie steht es um die Mehrheitsverhältnisse von Demokraten, Antidemokraten und Indifferenten in den politischen Landschaften Lateinamerikas?

Was die *grundsätzliche Unterstützung der Demokratie*, d.h. ihre Befürwortung als legitime Herrschaftsform an sich, angeht, scheint der gesamte Subkontinent mehrheitlich von Demokraten bevölkert zu sein (vgl. zum Folgenden die Daten von *Latinobarómetro* [www.latinobarometro.org] sowie deren Auswertungen, insbesondere Lagos 1997, 1999, 2001, 2003; Nolte 2001: 195ff., 2002: 156ff., 2005; Payne u.a. 2002: 25ff.; Nohlen 2003: 127ff., 2004a: 86ff., 2004d: 18ff.): Gemäß der Frage nach der Präferenz für die eine oder die andere Herrschaftsform (Demokratie oder Autoritarismus) sind über 50 % der Durchschnittslateinamerikaner (im Sinne des Durchschnitts der Länderwerte) als Demokraten einzustufen. Im Zeitablauf lässt sich allerdings ein nicht unerheblicher Rückgang des Unterstützungsniveaus feststellen: Lag die ‘Demokratenquote’ 1996 noch bei 61 %, stürzte sie 2001 auf 48 % ab, um sich seit 2003 bei gerade 53 % zu erholen. Damit ist die Mehrheit der Autoritarismus-Gegner nur eine knappe (vgl. auch Nohlen/Thibaut 1994: 256f.).[456] Der räumlich differenzierende Blick auf das Ländergesamt enthüllt ein Nebeneinander von (normativ gesprochen) erfreulichen und unerfreulichen Spitzenwerten (vgl. Tabelle 8)[457]: Im Jahr 2005 etwa fand sich Uruguay mit seinen 77 % Demokraten in schlechter lateinamerikanischer Gesellschaft beispielsweise Guatemalas und Paraguays (jeweils 32 %). Interessant erscheint, dass der krisengeschüttelte zentrale Andenraum entgegen intuitiver Erwartungen nicht die

[456] Dieses Bild verdunkelt sich weiter, wenn man die Fragen weiter ausdifferenziert und zusätzlich zu den Demokraten und Nicht-Demokraten die Kategorie der ‘Ambivalenten’ einführt. Als demokratisch sind dann (für das Jahr 2002) lediglich noch 43 % der Befragten zu bezeichnen (vgl. PNUD 2004: 134).

[457] In den ganz Lateinamerika betreffenden, aber nach Ländern unterscheidenden Tabellen erscheinen die in der vorliegenden Studie untersuchten jungen Demokratien Ecuador, Peru und Chile in fett gedruckter Form.

schüttelte zentrale Andenraum entgegen intuitiver Erwartungen nicht die Schlusslichter der Region stellt, Chile hingegen, das sich in Rekordzeit zur stabilen Demokratie gemausert hat, es auf gerade 59 % Demokraten bringt. Damit ist der oftmals zu konstatierende subregionale Kontrast zentraler Andenraum – *Cono Sur* in demokratielegitimatorischer Hinsicht offenbar weniger eindeutig als mit Blick auf die institutionellen Parameter der Politik. Lateinamerika insgesamt kann sich keiner berauschenden Zustimmungswerte für die Demokratie als Herrschaftsform erfreuen.

Tabelle 8: Wertschätzung für die Demokratie als Herrschaftsform in Lateinamerika, 1996-2005

% der Befragten, die die Demokratie jeder anderen Regierungsform vorziehen

	1996	*1997*	*1998*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*1996-2005*
Argentinien	71	75	73	71	58	65	68	64	65	-6
Bolivien	64	66	55	62	54	56	50	45	49	-15
Brasilien	50	50	48	39	30	37	35	41	37	-13
Chile	54	61	53	57	45	50	51	57	59	+5
Costa Rica	80	83	69	83	71	77	77	67	73	-7
Dom. Republik	-	-	-	-	-	75	-	65	60	-
Ecuador	52	41	57	54	40	49	46	46	43	-9
El Salvador	56	66	79	63	25	40	45	50	59	+3
Guatemala	50	48	54	45	33	45	33	35	32	-18
Honduras	42	63	57	64	57	57	55	46	33	-9
Kolumbien	60	69	55	50	36	39	46	46	46	-14
Mexiko	53	52	51	45	46	63	53	53	59	+6
Nicaragua	59	68	72	64	43	63	51	39	57	-2
Panama	75	71	71	62	34	55	51	64	52	-23
Paraguay	59	44	51	48	35	45	40	39	32	-27
Peru	63	60	63	64	62	57	52	45	40	-23
Uruguay	80	86	80	84	79	78	78	78	77	-3
Venezuela	62	64	60	61	57	75	67	74	76	+14
LATEINAMERIKA	61	62	62	60	48	56	53	53	53	-8

Quellen: Latinobarómetro (1996-2005), abgedruckt in Nolte (2005) und Economist, 27.10.2005.

Muss die normative Wertschätzung für die Demokratie schon als bedenklich bezeichnet werden, wirken die Umfragewerte für die *Unterstützung der real existierenden Demokratien* noch alarmierender (vgl. Tabelle 9): Im Schnitt aller Länder gaben 2004 gerade

einmal 29 % der Befragten an, mit der Funktionsweise ihrer Demokratie zufrieden zu sein.[458] Auch in den Jahren zuvor hatten sich die Werte nur selten über die 30 %-Marke hinaus bewegt.[459] Freilich muss auch mit Blick auf den *specific support* nach Ländern unterschieden werden: „Zufrieden“ oder „sehr zufrieden“ äußerten sich 2004 immerhin 45 % der Uruguayer (wiederum an der Spitze des Ländersamples) und 40 % der Chilenen. Weit davon entfernt waren dagegen die Zufriedenheitsniveaus im Falle von Bolivien (16 %) und Ecuador (14 %) und lagen für den Tabellenletzten Peru gar im einstelligen Bereich (7 %).

Tabelle 9: Zufriedenheit mit der real existierenden Demokratie in Lateinamerika, 1996-2004

% der Befragten, die sich „zufrieden“ oder „sehr zufrieden“ mit der Funktionsweise der Demokratie äußern

	1996	*1997*	*1998*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*1996-2004*
Argentinien	34	42	49	46	20	8	34	34	0
Bolivien	25	34	34	22	16	24	25	16	-9
Brasilien	20	23	27	18	21	21	28	28	+8
Chile	27	37	32	35	23	27	33	40	+13
Costa Rica	51	68	54	61	51	75	47	48	-3
Dom. Republik	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ecuador	34	31	33	23	15	19	23	14	-20
El Salvador	26	48	48	27	21	38	33	37	+11
Guatemala	16	40	57	35	16	35	21	21	+5
Honduras	20	50	37	44	36	62	37	30	+10
Kolumbien	16	40	24	27	7	12	22	30	+14
Mexiko	11	45	21	37	26	17	18	17	+6
Nicaragua	23	50	27	16	24	59	31	20	-3
Panama	28	39	34	47	21	44	24	35	+7

[458] Nohlen sprach bereits 1995 von einem „Abgrund zwischen dem abstrakten Prinzip und der demokratischen Wirklichkeit“ (1995b: 19; Übersetzung AO).

[459] Es versteht sich von selbst, dass die Werte für die spezifische Unterstützung der Demokratie mit den perzipierten Wirtschaftsleistungen der Regierungen im Zusammenhang stehen (vgl. etwa Nohlen 1995b: 19f., 2004a: 87) und damit in hohem Maße konjunktureller Natur sind. Sie werden aber gleichfalls – vgl. etwa das Wirtschaftswunderland Deutschland mit dem Dauerkrisenstaat Ecuador – von längerfristigen sozioökonomischen Faktoren bestimmt, sodass in einer historisch-dynamischen Perspektive gilt: „Political culture has (...) been shaped by social structure and reshaped by socioeconomic change“ (Diamond/Linz 1989: 12). Überhaupt sollte die demokratisierende bzw. Demokratie konsolidierende Kraft wirtschaftlich-sozialer Entwicklung nicht überbewertet werden. Demokratische Legitimität bedarf mehr als einer prosperierenden und soziale Mindeststandards erfüllenden Volkswirtschaft (vgl. Nohlen/Thibaut 1996: 211f.).

Paraguay	22	16	24	12	10	7	9	13	-9
Peru	28	21	17	24	16	17	11	7	-21
Uruguay	52	64	68	69	55	52	43	45	-7
Venezuela	30	35	35	55	41	40	38	42	+12
LATEINAMERIKA	27	41	37	37	25	32	28	29	+2

Quellen: Latinobarómetro (1996-2004), abgedruckt in Nolte (2005); eigene Berechnungen.

Schließlich enthüllen die lateinamerikaweiten Befragungen nach dem *Vertrauen in die Institutionen* ein über das Ländergesamt hin uneinheitliches Bild, das hier allerdings nicht nach Ländern ausdifferenziert dargestellt werden kann. Im regionalen Aggregat (vgl. Tabelle 10) kann festgehalten werden: Gelten Kirche, Fernsehen und Streitkräfte als relativ vertrauenswert, kommen die Kerninstitutionen der Demokratie besonders schlecht weg: Die Regierungen, die Parlamente und besonders die Parteien sind im Untersuchungszeitraum von 1996 bis 2004 praktisch nie in der Lage gewesen, das Vertrauen von einem Drittel der Bevölkerung zu erhalten; die Parteien konnten sich meist sogar glücklich schätzen, wenn sie immerhin einem Fünftel als vertrauenswürdig galten.

Tabelle 10: Vertrauen in Institutionen in Lateinamerika, 1996-2004

% der Befragten, die „viel“ oder „etwas“ Vertrauen in die entsprechenden Institutionen haben

	1996	*1997*	*1998*	*1999/ 2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*1996-2004*
Kirche	71	62	71	72	77	78	74	76	+5
Fernsehen	38	30	45	49	42	45	46	50	+12
Streitkräfte	40	30	38	38	43	38	42	41	+1
Großunternehmen	42	30	-	-	-	-	-	36	-6
Präsident	37	31	-	30	39	38	39	-	-
Banken	41	27	36	-	-	-	-	-	-
Gemeinden	34	-	32	31	-	-	-	-	-
Polizei	37	29	33	30	29	32	36	33	-4
Justiz	32	20	25	27	34	32	36	33	+1
Regierung	30	24	25	-	-	28	-	-	-
Parlament	24	17	23	24	28	27	36	27	+3
Parteien	18	11	14	19	20	21	28	20	+2

Quellen: Latinobarómetro (2004); Nolte (2005); eigene Berechnungen.

Was kann aus all dem Umfragematerial gefolgert werden? Wie beschaffen ist der politisch-kulturelle Rahmen für die Entwicklung der Demokratie in Lateinamerika? Fest steht, dass eine knappe Mehrheit der Lateinamerikaner die Demokratie nach wie vor als beste Herrschaftsform ansieht – allerdings mit in den letzten Jahren abnehmender Tendenz.[460] Auf konstant niedrigem Niveau bewegen sich die Zufriedenheitswerte gegenüber der Demokratie in ihrer real existierenden Form, und besonders schlecht ist es um das Vertrauen in die demokratischen Institutionen bestellt.[461] Ob diese und die Demokratie in Lateinamerika damit längerfristig dem Untergang geweiht sind, ist eine schwierige Frage, die hier nicht diskutiert werden soll.[462] Auf der Ebene der Gesamtregion *kann* man sich ihr aber sinnvollerweise auch gar nicht nähern; schließlich besteht eine lateinamerikanische politische Einheitskultur ebenso wenig wie ein einheitliches Institutionenmodell.[463] Erst die Länderanalyse, allenfalls die Konzentration auf relativ homogene Ländergruppen, verhilft zu empirisch tragfähigen Einschätzungen politisch-kultureller Tatbestände.

Auch relativ behäbige gesellschaftliche Größen wie die politische Kultur dürfen nicht als ein für alle Mal gegeben betrachtet werden. Gerade die Erfahrungen mit den Militärdiktaturen haben bei den politischen Eliten Lerneffekte bewirkt, welche die tradi-

---

[460] Somit sind am Anfang des 21. Jahrhunderts in der Außenwahrnehmung zwar Fortschritte in der lateinamerikanischen Demokratieentwicklung zu verzeichnen, die Zahl der Anhänger dieser Herrschaftsform auf dem Subkontinent scheint aber rückläufig zu sein – eine Entwicklung, die Nolte (2001: 195) auf die Formel „Mehr Demokratie, aber weniger Demokraten“ brachte.

[461] Verwundern muss angesichts nach wie vor niedriger Legitimitätswerte für die Demokratie und ihre Institutionen die Einschätzung von Encarnación (2003/04), der in für die lateinamerikabezogene Literatur unüblichem Optimismus die „profound transformation of political attitudes“, die zu einer „new political culture“ (ibid.: 31; ähnlich Krauze 2000: 24) geführt habe, für die historisch einzigartige Überlebensfähigkeit der Demokratie auf dem Subkontinent verantwortlich macht. Abgesehen davon, dass sich die grundlegenden Merkmale lateinamerikanischer politischer Kultur kaum innerhalb weniger Jahre wandeln dürften (vgl. Nohlen 1995b: 12f.), zeigen sich hier die Grenzen areaweiter Generalisierungen. Denn zweifelsohne ist auf dem Subkontinent ein „new approach to democratic politics“ zu beobachten, der sich durch „judicious pragmatism, often bordering on an obsession with political consensus“ (Encarnación 2003/04: 36) auszeichnet. Doch scheinen hier stabilitätsverwöhnte Länder wie das in der vorliegenden Studie untersuchte Chile Pate für die lateinamerikanische Gesamteinschätzung gestanden zu haben, die bereits ein kurzer Blick auf die fragilen demokratischen Systeme des zentralen Andenraums zunichtemachen würde.

[462] Schließlich will dieses Kapitel allein den Rahmen abstecken, innerhalb dessen sich die posttransitionale Demokratieentwicklung Lateinamerikas vollzogen hat. Die *Auswirkungen* dieses – institutionellen wie nicht-institutionellen – Rahmens vermag in historisch-empirischer Sichtweise allein die (komparative) Beschäftigung mit der Empirie der Einzelfälle befriedigend zu beleuchten.

[463] Besonders kritisch zu Versuchen, aus Umfragen zu areaweiten Verallgemeinerungen zu gelangen, Carreras (1999: 45).

tionellen politisch-kulturellen Faktoren in ihrer Relevanz für die Funktionsweise der demokratischen Institutionen erheblich beeinflussen können (vgl. etwa Nohlen 1994c: 23, 1995b: 22; Nohlen/Thibaut 1994: 259; Boeninger 1997: 34f.; Encarnación 2003/04: 36).

3.3.3 Zivil-militärische Beziehungen

Eine lateinamerikabezogene Diskussion demokratierelevanter Kontextfaktoren bliebe unvollständig ohne den Blick auf die zivil-militärischen Beziehungen (vgl. zum Folgenden Diamond/Linz 1989: 31ff.; Hurtado 1989: 99f.; Whitehead 1989: 81ff.; Nohlen/Thibaut 1994: 255f.; Little 1997: 183ff.; Nohlen 1997: 126; Cruz/Diamint 1998; Vanden/Prevost 2002: 200ff.; Foweraker/Landman/Harvey 2003: 47ff.; Krennerich 2003: 10f.). Das Militär, traditionelle Interventionsmacht auf dem Subkontinent, spielt unter den demokratischen Regimen der dritten Welle zwar nicht mehr die prominent politische Rolle von einst, behält sich aber z.T. das Recht zu 'kleineren Eingriffen' vor. So haben beispielsweise die ecuadorianischen Streitkräfte in den letzten Jahren immer wieder die Hände im Spiel gehabt, wenn es um konstitutionell höchst fragwürdige Absetzungen von Staatspräsidenten bzw. die Suche nach einem Nachfolger im Amt ging. Neben diesem sanften Interventionismus besetzt das Militär in Lateinamerika oftmals Politikbereiche relativer Autonomie, die auch als „reservierte Domänen" (*reserved domains*; vgl. Valenzuela 1992: 64ff; Linz/Stepan 1996: 67f.; vgl. auch Merkel u.a. 2003: 55f.) bezeichnet wurden.[464] Dem zivilen Zugriff entzogen, entscheiden die Streitkräfte beispielsweise autonom über Beförderungen oder Neubesetzungen, bleiben Angehörige des Militärs in Fragen von Menschenrechtsverletzungen unbehelligt, sitzen Uniformierte in Nationalen Sicherheitsräten oder genießen das Privileg garantierter Posten im Staatshaushalt (vgl. Foweraker/Landman/Harvey 2003: 47).[465] Die chilenischen Streit-

[464] Insbesondere Länder, in denen straff organisierte Militärapparate das Rückgrat der autoritären Regime bildeten (d.h. v.a. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay), gewähren ihren Streitkräften z.T. noch beträchtliche Autonomie (vgl. Foweraker/Landman/Harvey 2003: 47; siehe auch Thiery 2000: 293).

[465] So es sich um konstitutionell verankerte Reservate handelt, kann zivile Suprematie im Prinzip über entsprechende Verfassungsänderungen hergestellt werden. Allerdings sollte bedacht werden, dass zusätzlich auf ziviler wie militärischer Seite Einstellungen dominieren müssen, die das verfassungsmäßig Vorgegebene in eine tatsächliche Unterordnung der Streitkräfte ummünzen helfen (Whitehead 1989:

kräfte etwa maßen sich eine 'Tutelarrolle' an (vgl. 6.1.3.3), welche die Nicht-Abberufbarkeit hoher Offiziere durch die zivile Autorität vorsieht, die Mitsprache des Präsidenten bei der Ernennung der Oberkommandierenden der Teilstreitkräfte stark einschränkt oder dem Militär mehrere Sitze und damit Mitentscheidungsbefugnis im Nationalen Sicherheitsrat gewährt (Siavelis 2000a: 35ff.).[466] Bei der Analyse der zivil-militärischen Beziehungen gilt es zu bedenken, dass die Streitkräfte z.T. noch über ein beachtliches Ansehen verfügen (so etwa in Chile, wo 2002 51 % der Bevölkerung dem Militär „viel" oder „etwas" Vertrauen entgegenbrachten; vgl. die entsprechenden *Latinobarómetro*-Daten, abgedruckt in Nolte 2002: 158), das oft weit über den Prestigewerten für die demokratischen Institutionen liegt (s.o.). Damit können sie auf einen Rückhalt in der Bevölkerung verweisen, der ihren politischen Ansprüchen zusätzliches Gewicht verleiht.

Angesichts seiner fortbestehenden Machtposition und gesellschaftlichen Verankerung erscheint es verfrüht, das Militär als politisch relevanten Akteur abzuschreiben; es sind sogar Anzeichen zu erkennen, die auf eine „neue militärische Autonomie" in der Form unternehmerischer Tätigkeit und der Ausweitung des Konzepts der 'nationalen Sicherheit' auf gesellschaftliche Problembereiche wie Armut, Analphabetismus oder Gesundheitsfürsorge (Cruz/Diamint 1998) schließen lassen. Damit stehen die zivil-militärischen Beziehungen, steht der demokratische Prozess auch am Beginn des 21. Jahrhunderts, freilich über das Ländergesamt variierend, unter latentem Interventionsvorbehalt[467] und bereichsweise garantiertem Einfluss der Streitkräfte. Das traditionelle „Militärproblem" (Nohlen/Barrios 1989: 24) bleibt virulent.

---

83). 'Zivile Suprematie' kann mit Wagner (1998: 19f.) als gegeben betrachtet werden, sobald fünf Bedingungen erfüllt sind: 1. Die Ausübung ziviler Kontrolle wurde über Jahre hinweg selbstverständlich praktiziert; 2. Es bestehen keine 'autoritären Enklaven', d.h. Schutzmechanismen, mit denen bestimmte Bereiche potenzieller politischer Regulierung dem Zugriff durch demokratisch gewählte Repräsentanten von vornherein entzogen oder zumindest nur schwer veränderbar sind und über welche die Streitkräfte Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse ausüben können; 3. Es kam in den zurückliegenden Jahren nicht zu militärischen Machtdemonstrationen; 4. Es besteht offensichtlich keine Interventionsbereitschaft der Streitkräfte; 5. Die Exekutive hat sich bereits gegen artikulierte Interessen des Militärs durchgesetzt.

[466] Tutelarmächte „attempt to exercise broad oversight of the government and its policy decisions while claiming to represent vaguely formulated fundamental and enduring interests of the nation-state" (Valenzuela 1992: 62f.).

[467] Die Interventionsneigung der Streitkräfte ist freilich immer auch eine Funktion der aktuellen Problemlage: „(S)peziell dort, wo mehrere (...) Problemfaktoren aufeinandertreffen (...), wird es auch in Zukunft

3.4 Fazit

In einer Art kontextualistischer Anreicherung des *area approach* wurde auf den vergangenen Seiten der Versuch gemacht, nicht-institutionelle Bedingungsfaktoren der lateinamerikanischen Demokratieentwicklung zu identifizieren. Angesichts der Ländervielfalt sowie der Fülle weiterer relevanter Kontextfaktoren blieb diese Betrachtung notwendig unterkomplex. Dennoch ist davon auszugehen, dass die Funktionsweise der politischen Institutionen und der Konsolidierungsprozess der Demokratie in Lateinamerika maßgeblich von sozioökonomischen und politisch-kulturellen Variablen sowie der Natur der zivil-militärischen Beziehungen beeinflusst werden. Bei aller gebührender Kontextsensibilität sollte man freilich das Kind nicht mit dem Bade ausschütten. So wenig wie „institutioneller Fetischismus“ (Lanzaro 2003: 18) am Platze war, als die Relevanz politisch-institutioneller Faktoren auf theoretischem Wege besprochen wurde, so wenig sollte kontextbewusstes Institutionenforschen in ‘kontextuellen Fetischismus’ münden: Erstens ist die Demokratieentwicklung eines Landes nicht bloß das Zufallsprodukt der Konstellationen von Kontextfaktoren. Indem sie in eine bestimmte Institutionenlandschaft eingebettet ist, wirken darin enthaltene Regel- und Anreizsysteme handlungsleitend und damit strukturierend auf den politischen Prozess. Zweitens muss ‘der lateinamerikanische Kontext’ selbstverständlich auf den jeweiligen Einzelfall, zum Mindesten aber auf die Ebene von Ländergruppen heruntergebrochen werden; erst hier kann institutionalistische, aber kontextsensible Konsolidierungsforschung sinnvoll betrieben werden. A priori lässt sich das jeweilige Gewicht institutioneller und kontextueller Faktoren nicht bestimmen. Diese kausale Zuteilungsleistung vermag erst die empirienahe Analyse zu erbringen.

immer wieder Situationen geben, in denen die Streitkräfte geneigt sind, direkt oder indirekt die politi-

sche Macht zu ergreifen“ (Nohlen/Thibaut 1994: 255).

4 Ecuador: Demokratische Konsolidierung im Krisentakt

4.1 Transition, Institutionen, Kontext

4.1.1 Transition und Lage der Demokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Als nach Jahren des Wirtschaftsbooms der Ölpreis sank, begann auch der Stern des autoritären Regimes zu sinken. Unter der Führung von General Guillermo Rodríguez Lara hatte die nationalistisch-reformistische Militärregierung[468], verwöhnt von hohen Wachstumsraten[469] seit der Entdeckung des schwarzen Goldes im *Oriente* (Ecuadors amazonischem Tiefland), in der ersten Hälfte der 1970er-Jahre eine „ölgestützte Industrialisierungsstrategie“ (Wolff 2004: 18, Anm. 46) betrieben, die u.a. mit der Einführung stärkerer Kontrollen ausländischen Kapitals und einer Agrarreform sowie dem Ausbau von Kommunikations- und Verkehrswegen einherging.[470] Doch nun sahen sich die *generales del petróleo* ihrer legitimatorischen Basis beraubt: Der Rückgang der Petrodollars führte das Land vorübergehend in eine schwere Rezession, und die militärischen Machthaber gingen ihrer politischen und gesellschaftlichen Unterstützungsgruppen, insbesondere aber des Rückhalts in den eigenen Reihen verlustig; dem Regime blies der Wind des „anti-statist revival“ (Conaghan 1990: 74) ins Gesicht.[471] In diesem Moment schwindenden Rückhalts, im Januar 1976, putschte eine Gruppe von dissidenten Generälen gegen die herrschenden Uniformierten, installierte ein Triumvirat unter der Füh-

[468] Die Junta nannte sich selbst „nationalistisch und revolutionär“ (*gobierno nacionalista y revolucionario*).

[469] Zwischen 1972 und 1975 war die Wirtschaft um durchschnittlich etwa 10 % gewachsen (siehe Mejía 2002: 41).

[470] Regional vergleichend qualifiziert Conaghan die Politik des ecuadorianischen Regimes der ersten Hälfte der 70er-Jahre als „watered-down version of Peruvian-style military reformism“ (1987: 146).

[471] Als Reaktion auf die reformistischen Tendenzen unter General Rodríguez Lara entwickelten insbesondere der Privatsektor sowie die Parteien des konservativen Spektrums schon früh ein Interesse an einem Regimewechsel (vgl. Wolff 2004: 18; siehe auch Conaghan 1987: 146f., 1990: 74ff.; Conaghan/Espinal 1990: 562f.).

rung von Admiral Poveda Burbano[472] (*Consejo Supremo de Gobierno*) und kündigte die baldige Rückkehr zu der vorautoritären demokratischen Ordnung (*retorno constitucional*) an (zum ecuadorianischen Systemwechsel vgl. insbesondere Mejía 2002: 41ff.).[473]

Die damit eingeleitete *Transition*[474], von den noch an den Schalthebeln der Macht sitzenden Militärs verhüllend als „juristische Umstrukturierung des Staates" (*reestructuración jurídica del estado*) bezeichnet, vollzog sich als zwar paktierter, aber weitgehend 'von oben' kontrollierter, elitenzentrierter[475] Prozess, der durch zwei große Wahlereignisse wesentlich vorangetrieben wurde (Navas 1994: 89): Zunächst setzte das Regime drei aus Vertretern politischer Parteien, wirtschaftlicher Gruppen und Rechtsexperten zusammengesetzte Kommissionen ein[476], die mit der Ausarbeitung von Vorschlägen für die 'Neustrukturierung' des Staatswesens beauftragt wurden.[477] Das Ergebnis dieser Konsultationen, die Alternative 'reformierte Verfassung von 1945 versus neue Charta', wurde der Bevölkerung am 15. Januar 1978 zur Abstimmung vorge-

[472] Mit dem Staatsstreich von 1976 „verlor die reformistische Strömung in den Streitkräften formal die Kontrolle über die Zügel der Macht" (Argones 1985; Übersetzung AO). Das Agrarreformgesetz (*ley de reforma agraria*) etwa, mit dem ab 1976 unzureichend bewirtschaftete Latifundien hätten enteignet werden sollen, wurde von den neuen Machthabern erst gar nicht in Kraft gesetzt (vgl. Cueva 1997: 84).

[473] Siehe auch Mills (1984: 23ff.); Argones (1985: 91ff.); Baloyra (1987: 25ff.); Conaghan (1987: 146ff., 1990: 79ff., 1994: 260f.); Conaghan/Espinal (1990: 560ff.); Isaacs (1991: 221ff., 1993: 117ff.); Navas (1994: 89f.); Cueva (1997: 84ff.). Regional vergleichend wird die ecuadorianische Redemokratisierung bei Baloyra (1987: 25ff.) und Nohlen/Barrios (1989: 7) behandelt (siehe auch Nolte 1996: 290ff.). Allgemeinere Ausführungen zu der politischen Entwicklung des Landes finden sich in Mauceri (1989: 226ff.); Juárez/Navas (1993: 289ff.); Conaghan (1994: 255ff.); Hoffmann (1995a: 344ff.); Bieber (1996); PARLATINO/IRELA (1997: 174ff.); Minkner-Bünjer (1998a: 25ff., 1998b: 115ff., 2004: 227ff.); Barczak (2001: 41f.); Sonntag (2001: 130ff.); Freidenberg (2004: 231ff.); Araujo u.a. (2005: 6ff.); Nohlen/Pachano (2005: 365ff.).

[474] Als Faktoren, die für den Transitionsbeginn verantwortlich gemacht werden können, sind neben der wachsenden Unzufriedenheit wirtschaftsfreundlicher Sektoren in Politik und Gesellschaft mit der reformistischen Politik des Regimes (vgl. Anm. 471) insbesondere die Enttäuschung weiter Bevölkerungsteile über das langsame Reformtempo sowie nicht zuletzt ein fehlgeschlagener Putschversuch im August 1975 zu nennen (Isaacs 1991: 222).

[475] Dass es sich bei dem ecuadorianischen Regimewechsel um alles andere als ein politisches Phänomen mit Massenbasis handelt, hebt besonders Conaghan (1987: 146f.) hervor.

[476] Freilich waren bereits zuvor politische Dialoge abgehalten worden, die den Ablauf der Redemokratisierung zum Inhalt hatten und zu denen praktisch alle organisierten Kräfte aus Politik und Gesellschaft eingeladen wurden (vgl. etwa Baloyra 1987: 28; Isaacs 1991: 222).

[477] Eine Kommission nahm die Überarbeitung der alten Verfassung von 1945 vor, eine zweite die Ausarbeitung eines neuen Grundgesetzes, eine dritte entwarf Texte für ein Parteiengesetz und ein Wahlgesetz.

legt.[478] Die Ecuadorianer entschieden sich bei einer Wahlbeteiligung von 90 % mit 45 % zu 32 % für letztere Lösung und schlossen damit die erste Etappe des Übergangs zur Demokratie ab.

Die zweite Etappe bestand in der Abhaltung allgemeiner Wahlen, mit denen eine Volksvertretung und ein demokratisch bestimmtes Staatsoberhaupt in Amt und Würden gebracht werden sollten. Aus der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen am 16. Juli 1978 ging Jaime Roldós Aguilera von der populistischen *Concentración de Fuerzas Populares* (CFP) als Sieger hervor.[479] Zusammen mit dem Konservativen Sixto Durán Ballén musste er sich im April des folgenden Jahres – also erst neun Monate nach dem ersten Wahlgang[480] – erneut dem Wählervotum stellen. Doch das Warten hatte sich gelohnt: Mit 68.5 % ließ Roldós seinen Mitbewerber in der Stichwahl weit hinter sich und konnte am 10. August sein Amt antreten. Mit dieser Machtübergabe, die gleichzeitig den Gültigkeitsbeginn der neuen Verfassung markiert, ist das Ende des ecuadorianischen Systemwechsels anzunehmen. Als erstes Land in Südamerika hatte der kleine Andenstaat seine Militärherrschaft abgeschüttelt. Wer hätte zu jenem Zeitpunkt ahnen können, dass sich Ecuador „(v)om demokratischen Vorreiter zur latent instabilen Demokratie“ (Wolff 2004: 18) entwickeln würde?

Zwar steht die formale *democraticness* des ecuadorianischen Herrschaftssystems seit 1979 außer Frage; noch nie wurde die Andenrepublik so lange von demokratisch ge-

---

[478] Der Vorschlag für eine Reform der Verfassung von 1945 enthielt insbesondere folgende Bestimmungen: relative Mehrheitswahl als Modus für die Wahl des Staatspräsidenten; Wahl „funktionaler“ Abgeordneter (*diputados funcionales*; Vertreter verschiedener wirtschaftlicher, sozialer, beruflicher und akademischer Sektoren); unmittelbare Wiederwahlmöglichkeit für die Abgeordneten, nicht jedoch für den Staatspräsidenten. Das neue Grundgesetz sah v.a. folgende Regelungen vor: absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl als Modus für die Wahl des Staatspräsidenten; Einrichtung „nationaler“ Abgeordneter (*diputados nacionales*; demokratisch gewählte Vertreter, die vom ecuadorianischen Elektorat in einem nationalen Wahlkreis bestimmt werden); Verbot der unmittelbaren Wiederwahl für die Abgeordneten (vgl. Mejía 2002: 43).

[479] In einem rechtlich dubiosen Verfahren hatten die Militärs dem Populisten mit großen Siegesaussichten Asaad Bucaram (CFP) die Teilnahme an den Präsidentschaftswahlen untersagt, indem sie im Wahlgesetz die Bestimmung festschrieben, beide Elternteile eines Präsidentschaftsaspiranten müssten ecuadorianischer Nationalität sein. An seiner statt wurde der weitgehend unbekannte Jaime Roldós aufgestellt (vgl. etwa Conaghan 1987: 147; Navas 1994: 98, Anm. 2; Cueva 1997: 85).

[480] Bestimmte Kreise innerhalb des Militärs versuchten, die Abhaltung der Stichwahl so weit wie möglich in die Zukunft zu verschieben. Zu ihrem Intrigenarsenal zählte u.a. auch der Versuch, Durán zu einem Ausstieg aus der Kampagne zu überreden, um so ein rechtliches Vakuum zu schaffen und die anstehenden Wahlen annullieren zu können (vgl. etwa Mejía 2002: 45, Anm. 37).

wählten Repräsentanten regiert (Hurtado 2005: 5f.).[481] Doch würde niemandem, auch nach einem Vierteljahrhundert politischer Geschichte unter demokratischen Vorzeichen, in den Sinn kommen, von einer 'Konsolidierung' der demokratischen Ordnung zu sprechen. Im Gegenteil: Seit ihrer (Re)Etablierung wird die ecuadorianische Demokratie gemeinhin als *en crisis* beschrieben (vgl. Andrade 1999). Besonders seit Mitte der 1990er-Jahre reiht sich eine politisch-wirtschaftlich-gesellschaftliche Krise an die andere. Eingebettet in widrige Kontextbedingungen (siehe 4.1.3), ist der politische Entscheidungsprozess von ständigen Paralysen gekennzeichnet, die dem Land den Ruf einer „blockierten Demokratie" (Echeverría 1997) eingebracht haben, in der das in präsidentiellen Systemen bisweilen anzutreffende Phänomen des *divided government* eher Regel als Ausnahme ist (Barczak 2001).[482] Verfassungsbrüche sind Legion in der jüngeren Demokratiegeschichte des Landes – allein seit 1997 wurden drei Staatsoberhäupter auf klar extrakonstitutionellem oder zumindest rechtlich überaus fragwürdigem Wege ihres Amtes enthoben.[483] Die politische Achterbahnfahrt seit dem Regimewechsel lässt Ecuador nicht nur als besonders leuchtenden Protagonisten des Krisenbogens andiner Länder aufscheinen, der sich mehr und mehr von seinem regionalen Umfeld abhebt[484]; vielmehr stellt das kleine Land am Äquator zu Beginn des 21. Jahrhunderts „probably the most dramatic case of instability in Latin America" (Bonilla 2001: 7) dar.[485]

---

[481] Vgl. bereits die Bestandsaufnahme der ecuadorianischen Demokratieentwicklung in Hurtado (1996: 11ff.) sowie Mainwaring/Brinks/Pérez-Liñán (2001: 49), die Ecuador über den gesamten Zeitraum von 1979 bis 2000 als formale Demokratie einstufen; als Kriterien dienen den Autoren: freie und faire Wahl von Exekutive und Legislative; universelles Wahlrecht; Schutz grundlegender politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten; faktische Regierungsgewalt der gewählten Autoritäten.

[482] Bereits nach der Hälfte des hier gewählten Untersuchungszeitraums sprach Hoffmann von der „Anatomie eines frustrierenden demokratischen Experiments" (1991: 40).

[483] Merkel u.a. sprechen von einer „gewissen Gleichgültigkeit gegenüber den demokratischen Spielregeln" (2003: 131).

[484] Die wachsende Perzeption einer regionalen Zweiteilung, nach welcher besonders der (v.a. zentrale) Andenraum in der Entwicklung der Demokratie auf der Strecke bleibt, spiegelt sich in einem wachsenden Interesse an der Spezifität der Subregion wider: Vgl. Malloy (1992); Murillo (Hrsg.) (1993); Rospigliosi (1995); Villena (Hrsg.) (1997); Tuesta (Hrsg.) (1999); Steinhauf (2000b, 2000c); Arnson (Hrsg.) (2001); Drake/Hershberg (2001); Kurtenbach (2001, 2004); Lucero (2001); Ramos (2001); Sonntag (2001); Werz (2001); Gutiérrez (2003); Tanaka (2003); Burt/Mauceri (Hrsg.) (2004); Kurtenbach/Minkner-Bünjer/Steinhauf (Hrsg.) (2004); Pachano (2004b); Albán (2005); Winter/Scharmanski (2005).

[485] Eine gute Zustandsbeschreibung der ecuadorianischen Demokratie am Ende des 20. Jahrhunderts findet sich in Hoffmann (1998b: 8ff.).

Die demokratische Regression der letzten zehn Jahre lässt sich nicht zuletzt an der Verschlechterung der von *Freedom House* ermittelten Werte für politische Rechte und bürgerliche Freiheiten ablesen: Waren schon in den Jahren 1994 bis 1999 besonders die *civil liberties* nur eingeschränkt verwirklicht gewesen, wird das Land seit 2000 – mit konstant mittelmäßigen Werten in beiden Dimensionen – nur noch als „partly free“ eingestuft (vgl. Tabelle 11).[486]

Tabelle 11: Politische Rechte und bürgerliche Freiheiten in Ecuador, 1979-2006

1979	*1980*	*1981*	*1982*	*1983*	*1984*	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*	*1989*	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*
2/2 F	2/2 F	2/2 F	2/2 F	2/2 F	2/2 F	2/3 F	2/3 F	2/3 F	2/2 F	2/2 F	2/2 F	2/3 F	2/3 F	2/3 F

1994	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*
2/3 F	2/3 F	2/4 TF	3/3 TF	2/3 F	2/3 F	3/3 TF	3/3 TF	3/3 TF	3/3 TF	3/3 TF	3/3 TF	3/3 TF

Quelle: Freedom House (2007).

Ecuador: ein hoffnungsloser Demokratie-Fall? Wer so urteilt, lässt die historische Einmaligkeit aus den Augen, mit der die Andenrepublik autoritären Versuchungen bis dato getrotzt hat. Ein Blick in die Geschichte lehrt, dass das bloße Überleben der Demokratie über einen Zeitraum von mehr als zwanzig Jahren schon an ein kleines Wunder grenzt. Insofern sollte die „gewisse polyarchische Routinisierung“ (Freidenberg 2004: 233; Übersetzung AO), die sich mittlerweile in Politik und Gesellschaft eingestellt hat, nicht gering geschätzt werden. Es gilt, die postautoritäre Entwicklung Ecuadors in ihrer ambivalenten Breite – chronische politische Instabilität bei nie da gewesener Persistenz der Institutionenordnung – zu begutachten.

Die außergewöhnliche Dynamik des politischen Prozesses seit dem Ende des autoritären Regimes (zahlreiche Klein- und Großkriege im Regierungssystem, präsidiale Machtanmaßungen an und jenseits der Grenze zur Extrakonstitutionalität sowie spektakuläre Präsidentenstürze) bietet dem Neoinstitutionalisten allerhand empirisches Material. Im vorliegenden Kapitel soll dieses dazu verwendet werden, politisch-

[486] De la Torre (2004: 110, 2006: 17f.) sieht die Kriterien für das Vorhandensein einer ‘delegativen’ Demokratie in Ecuador als klar erfüllt an (er nennt insbesondere die mangelhafte Respektierung der demokratischen Spielregeln und bürgerlichen Freiheiten sowie die Allmachtsallüren der angeblich den Volkswillen repräsentierenden Präsidenten). Siehe bereits O’Donnell, der das Land (neben Brasilien) „among the purest cases of DD“ verortet (1994: 69, Anm. 8).

institutionelle, aber auch nicht-institutionelle Faktoren diachronisch differenziert und systematisch mit den Fortschritten, Stagnationen und Rückschritten der bisherigen Demokratieentwicklung zu verknüpfen.

4.1.2 Institutionen

4.1.2.1 Regierungssystem

Ecuador hat sich 1979 ein Grundgesetz gegeben, das – typisch für den amerikanischen Doppelkontinent und der Verfassungstradition des Landes gemäß – den Präsidentialismus als Regierungsform festschreibt. Die zentralen Kriterien, anhand derer sich gewaltenteilige von parlamentarischen Systemen unterscheiden lassen (Volkswahl, *fixed terms*, monistische Exekutive; vgl. 2.2.1), sind klar erfüllt. Allerdings wird die institutionelle Grundstruktur, ähnlich dem peruanischen Fall, von Elementen durchbrochen, die sich typischerweise in parlamentarischen Demokratien finden. Insbesondere sorgen umfassende Kritik- und Kontrollkompetenzen des ecuadorianischen Kongresses dafür, dass die 'Unantastbarkeit' der Exekutive, die mit dem Faktum des *separate survival* verbunden ist, in ihrer idealtypischen Form nicht besteht. Hier scheint sich eine Art 'zentralandines Prinzip' zu manifestieren, das den Präsidentialismus in einer 'abgemilderten' Form bevorzugt.

Wie in Abschnitt 3.2.1 dargelegt, lassen sich die beiden Staatsgewalten sowohl auf ihre nicht-legislativen wie auf ihre legislativen Befugnisse untersuchen. Die exekutiv-legislative Kompetenzaufteilung, die sich dadurch ergibt, kann später mit der politischen Wirklichkeit des Landes im Zeitablauf konfrontiert werden, um auf diese Weise ggf. Rückschlüsse auf die Relevanz der institutionellen Variablen Regierungssystem für den Konsolidierungsprozess der Demokratie zu ziehen; schließlich vermag der bloße Hinweis darauf, dass in Ecuador nicht parlamentarisch, sondern präsidentiell regiert wird, die institutionelle Komplexität dieses Wirkfaktors – der theoretische Teil dieser Arbeit hat dies immer wieder klarzumachen versucht – nicht zu erfassen (vgl. zur folgenden Darstellung der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung zwischen Exekutive und Legislative insbesondere Burbano de Lara/Rowland 1999: 146ff., 181ff.; Bar-

czak 2001: 43ff.; Mejía 2002: 148ff.; Freidenberg 2004: 235ff.; Araujo u.a. 2005: 15ff.).[487]

1. Was die *nicht-legislativen Kompetenzen des Präsidenten* angeht, lassen sich Befugnisse zur Kabinettsbildung bzw. -auflösung und das Recht auf Parlamentsauflösung unterscheiden[488]:

- Der ecuadorianische Präsident ernennt und entlässt die Minister in eigener Verantwortung. Er ist bei der Zusammenstellung oder Auflösung seines Kabinetts, bei der Ein- oder Absetzung einzelner Minister an keinerlei Zustimmung des Kongresses gebunden. Einzig im Falle einer formellen Zensur durch das Parlament (s.u.) wird die Personalautonomie des Staatsoberhauptes eingeschränkt.
- Der Kongress kann unter keinen Umständen vom Staatspräsidenten aufgelöst werden.

2. Hinsichtlich der *legislativen Kompetenzen des Präsidenten* stellt sich die Frage, ob und in welchem Ausmaß diesem Vetobefugnisse, (exklusive) Initiativrechte oder Dekretvollmachten zur Verfügung stehen.

---

[487] Angaben zum ecuadorianischen Regierungssystem finden sich auch in Salgado (1987); Conaghan (1994: 261f.); Carey/Amorim/Shugart (1997: 450); Grijalva (Hrsg.) (1998: 159ff.); Schultz (2002: 417ff.). Da erst im Jahr 1998 eine neue Verfassung verabschiedet wurde, beziehen sich die folgenden Ausführungen praktisch auf den gesamten Untersuchungszeitraum der politischen Entwicklung seit dem Regimewechsel (Angaben zur neuen Verfassung finden sich beispielsweise in Payne u.a. 2002: 299f.). Größere Reformen, die 1984 und 1995 an der Charta von 1979 unternommen wurden, finden an entsprechender Stelle Erwähnung.

Die folgende Systematik, die auch für das peruanische wie für das chilenische Verfassungsgefüge verwendet wird, wurde in Anlehnung an die Arbeiten von Krumwiede/Nolte (2000: 72ff.) und Payne u.a. (2002: 189ff.) entwickelt, die, jeweils stärker parlaments- bzw. präsidentenorientiert, mittels Kompetenzindikatoren eine Bewertung der lateinamerikanischen Regierungssysteme vornehmen. Im Folgenden werden selbstverständlich nicht sämtliche Verfassungsbestimmungen, die das Verhältnis von Exekutive und Legislative betreffen, behandelt; es geht allein darum, die Grundzüge des ecuadorianischen Regierungssystems darzustellen. Auch sind mit der Skizzierung des konstitutionellen Kompetenzgefüges noch keine Aussagen über institutionelle Wirkungsweisen oder gar die daraus resultierende Relevanz für die Konsolidierung der Demokratie verbunden.

[488] Die Notstandsbefugnisse des ecuadorianischen Präsidenten werden hier nicht aufgeführt; vgl. dazu etwa Salgado (1987: 39ff.); Carey/Amorim/Shugart (1997: 450); Schultz (2002: 419).

- Der ecuadorianische Präsident verfügt über umfassende reaktive Kompetenzen. Gegen ein bereits im Kongress verabschiedetes Gesetz kann er in Teilen oder in seiner Gesamtheit ein Veto einlegen. Während ein Partialveto nur mit einer Zweidrittelmehrheit und innerhalb von 30 Tagen überstimmt werden kann, hat der Rekurs auf das Instrument des totalen Vetos zur Folge, dass das Parlament das entsprechende Gesetzesprojekt ein Jahr lang nicht auf die Tagesordnung setzen darf.[489]
- Die Exekutive verfügt über keinerlei exklusive Initiativkompetenz. Allerdings steht ihm grundsätzlich das Recht zu, eigene Gesetzentwürfe vorzulegen (vgl. Anm. 499).
- Der Chef der ecuadorianischen Exekutive kann auch über den Rückgriff auf Dekretvollmachten gesetzgeberischen Einfluss ausüben. Im wirtschaftspolitischen Bereich steht ihm seit August 1984, als die ein Jahr zuvor verabschiedete Verfassungsreform in Kraft trat, das Instrument des ökonomischen Dringlichkeitserlasses (*decreto-ley económica urgente* oder *decreto de urgencia económica*) zur Verfügung, welcher automatisch Gesetzesstatus annimmt, wenn er nicht innerhalb von 15 Tagen[490] vom Kongress aufgehoben wird.[491] Dekretkompetenz, die dem Präsidenten per Parlamentsbeschluss auf Zeit zugestanden wird (*delegated decree authority*), ist im ecuadorianischen Verfassungssystem nicht vorgesehen.

Richtet man den Blick allein auf die präsidiale Seite des exekutiv-legislativen Kompetenzgefüges, bietet sich ein gespaltenes konstitutionelles Bild des Staatsoberhauptes (vgl. Shugart/Carey 1992: 155f.; vgl. auch Payne u.a. 2002: 201ff.): Im nichtlegislativen Bereich verfügt es, sieht man von der präsidentialistischen Standardkompetenz der Alleinentscheidungsbefugnis in ministeriellen Ernennungs- und Absetzungsfragen ab, über keine außergewöhnlichen Machtressourcen. Anders die legislative Kompetenzlage: Hier kann der Präsident dem Kongress zum einen gesetzgeberisch die

[489] Schultz (2002: 418, Anm. 5) weist richtigerweise darauf hin, dass es sich hier um eine „verschärfte Form des suspensiven Vetos“ handelt.

[490] Nach der Verfassung von 1998 wurde diese Frist immerhin auf 30 Tage verdoppelt (siehe etwa Araujo 2005: 16).

[491] Als weitere Legislativkompetenz des ecuadorianischen Präsidenten kann die Möglichkeit genannt werden, Volksabstimmungen über Verfassungsreformen oder als besonders wichtig eingeschätzte Fragen einzuberufen, deren Ergebnisse – die absolute Mehrheit der Stimmen vorausgesetzt – verbindlichen Charakter haben (vgl. etwa Carey/Amorim/Shugart 1997: 450; Barczak 2001: 45; Mejía 2002: 158ff.).

Stirn bieten, indem er vom mächtigen Vetoinstrument Gebrauch macht und damit reaktive Macht mobilisiert; zum anderen vermag er der Legislative legislativ zuvorzukommen und wirtschaftspolitische Dringlichkeitsdekrete zu erlassen, mithin proaktiv den Gesetzgebungsprozess zu beeinflussen. Das ecuadorianische Staatsoberhaupt zählt damit zur Gruppe der legislativ mächtigsten Präsidenten Lateinamerikas, mit Blick auf seine nicht-legislativen Befugnisse nimmt es einen mittleren Rang ein.

3. Der ecuadorianische Kongress (*Congreso Nacional*)[492] ist ein Einkammerparlament. Es existieren zwei Arten von Deputierten: Das Gros der „Provinzabgeordneten" (*diputados provinciales*), die die unteren territorialen Einheiten des Staatswesens repräsentieren sollen, teilt sich die Parlamentsmandate mit zwölf „nationalen Abgeordneten" (*diputados nacionales*), die vom ecuadorianischen Elektorat als Ganzem gewählt werden. Der Kongress stellt insofern eine „two-tier legislature" (Barczak 2001: 44) dar.[493] Seine *nicht-legislativen Kompetenzen* – Wahlrechte sowie Kritik- und Kontrollrechte – lassen sich wie folgt umschreiben:

- Bei der Bestimmung der Ministerposten sowie hoher Regierungsbeamter steht den Kongressabgeordneten zwar kein formelles Mitspracherecht zu, doch ist das Damoklesschwert der umfassenden Kritik- und Kontrollrechte, mit denen das Parlament einmal getroffene Personalentscheidungen auf dem Wege der Absetzung kurzerhand rückgängig machen kann (s.u.), dazu angetan, den Willen der Deputierten zumindest in die Beschlüsse des Staatsoberhauptes einfließen zu lassen. Daneben stehen dem Kongress auch eigene Ernennungsrechte zu.[494]

---

[492] Vor der Verfassungsreform von 1983 nannte sich das ecuadorianische Parlament *Cámara Nacional de Representantes* (vgl. Freidenberg 2004: 243).

[493] Während die provinzialen Abgeordneten alle zwei Jahre neu gewählt werden, beträgt die Amtszeit der nationalen Deputierten vier Jahre. Was ihre Kompetenzen angeht, sind sie aber völlig gleichberechtigt. Die institutionelle Besonderheit der Koexistenz zweier Arten von Abgeordneten findet sich bereits in der Charta von 1945 (vgl. Barczak 2001: 44). Mit der neuen Verfassung von 1998 wurden die nationalen Abgeordneten allerdings abgeschafft (vgl. die Ausführungen zum Wahlsystem 4.1.2.3).

[494] So obliegt den Abgeordneten beispielweise die Wahl der Mitglieder des Verfassungsgerichts (*Tribunal Constitucional*), der obersten Wahlbehörde *Tribunal Supremo Electoral* oder der Zentralbank (*Banco Central*) (vgl. Salgado 1987: 60f.; Schultz 2002: 420; Freidenberg 2004: 237).

- Ecuador zählt zu der Gruppe 'Exoten' auf dem lateinamerikanischen Subkontinent, die das Prinzip der Gewaltenteilung durch starke Kritik- und Kontrollmechanismen durchbrechen (vgl. Payne u.a. 2002: 205). Die Abgeordneten können einzelne Minister, aber auch hohe Regierungsbeamte oder Richter Interpellationsverfahren (*juicio político* oder *enjuiciamiento político*) unterziehen, die ggf. in eine formelle Zensur, d.h. die Amtsenthebung, münden (zum Prozedere vgl. Salgado 1987: 58ff.).[495] Damit stellt die Institutionenstruktur des ecuadorianischen Regierungssystems, wenngleich der Verfassungstext oftmals unklar bleibt[496], faktisch eine politische Verantwortlichkeit der Regierung her, die weit über das aus präsidentiellen Demokratien bekannte Impeachment aufgrund schwerer rechtlicher Vergehen hinausgeht.[497] Auch ein solches Verfahren ist selbstverständlich Bestandteil der konstitutionellen *rules of the game*.[498]

4. Dem ecuadorianischen Parlament steht zwar ein legislativ potenter Präsident gegenüber, der auf dem Wege der wirtschaftspolitischen Dringlichkeitsdekrete selbst Recht setzen oder mittels Veto zumindest Blockademacht ausüben kann. Dennoch ist der Kongress nach der seit dem Regimewechsel gültigen Verfassungsordnung der Gesetz-

---

[495] Der immense politische Druck, den das Instrument des *juicio político* aufbaut, muss gar nicht erst bei unmittelbar drohender Amtsenthebung seine gewünschte Wirkung entfalten. Faktisch treten ecuadorianische Minister bei Eröffnung eines solchen Verfahrens oft gleichsam präventiv zurück, da eine nicht auszuschließende Zensur mit dem bis zum Ende der Legislaturperiode wirksamen Verbot verbunden ist, ein öffentliches Amt zu bekleiden (vgl. etwa Mejía 2002: 152). Der Umstand, dass für den Gültigkeitszeitraum der Verfassung von 1979 nur eine Mehrheit der Kongressmitglieder für eine Amtsenthebung notwendig ist (vgl. Salgado 1987: 60), dürfte zusätzlichen Druck auf die politisch Inkriminierten ausüben.

[496] Shugart/Carey (1992: 114f.) weisen darauf hin, dass die entsprechenden Verfassungsbestimmungen den Charakter der Uneindeutigkeit hätten. Beispielsweise gehe aus der Charta nicht einmal hervor, ob eine Zensur aus politischen oder aus rechtlichen Gründen angestrengt werden könne. Exekutiv-legislative Konflikte in Zeiten nicht-kongruenter Mehrheitsverhältnisse seien damit praktisch vorprogrammiert (vgl. auch Mejía 2002: 148ff.).

[497] In Shugart und Careys (1992) vergleichender Untersuchung wird der Fall Ecuador daher dem Typ des *premier presidentialism* zugeordnet. Mit der Verfassung von 1998 wurde die Hürde für die Ingangsetzung eines *juicio político* auf 25 % der Kongressmitglieder heraufgesetzt. Davor konnte jeder Abgeordnete oder jede Gruppe von Abgeordneten die Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens verlangen (vgl. etwa Araujo 2005: 18, Anm. 3). Die Kontrollkompetenz des Parlaments gegenüber der Exekutive wurde damit geschwächt (Burbano de Lara 1999b: 6).

[498] Ein Impeachment gegen den Präsidenten oder Vizepräsidenten kann bei Vaterlandsverrat sowie einem Vergehen eingeleitet werden, das die 'nationale Ehre' in besonderer Weise verletzt (vgl. etwa Carey/Amorim/Shugart 1997: 450; Burbano de Lara/Rowland 1999: 151).

geber Nummer eins im Lande: Er verabschiedet Gesetze, modifiziert oder annulliert sie.[499] Neben diesen allgemeinen *legislativen Kompetenzen* verfügen die Parlamentarier – spiegelbildlich zu der oben skizzierten Ressourcenlage auf der Seite des Präsidenten – über folgende speziellere Legislativbefugnisse:

- Der Kongress kann ein präsidiales (Partial-)Veto zwar zurückweisen und die ursprünglich verabschiedete Vorlage damit in Kraft setzen, doch bedarf es hierzu einer Zweidrittelmehrheit. Wurde ein Gesetzentwurf der Parlamentarier in seiner Gänze von der Exekutive abgelehnt, kann die entsprechende Initiative erst nach Ablauf eines Jahres erneut gestartet werden.[500]
- Nachdem die Regierung einen Budgetentwurf erstellt hat, obliegt es dem Parlament, diesen anzunehmen oder abzulehnen. Darüber hinaus sind die Abgeordneten für die Überwachung des Haushaltsvollzugs verantwortlich.
- Hat ein Präsident von seinem Recht Gebrauch gemacht, *decretos-leyes económicas urgentes* zu erlassen, liegt es bei den Deputierten, ob diese den Status von Gesetzen erlangen oder nur von ephemerer Gültigkeit sind. Mit zwei (Verfassung von 1979) bzw. vier Wochen (Verfassung von 1998) ist das Zeitfenster eng.

Überblickt man die Gesamtheit der konstitutionell fixierten Befugnisse von Exekutive und Legislative, kann eine eindeutige Präponderanz der einen oder anderen Seite nicht festgestellt werden. Es gilt vielmehr, nach Kompetenzbereichen zu unterscheiden (vgl. Tabelle 12): In nicht-legislativer Hinsicht muss eher der Kongress als tonangebend gelten. Die *rules of the game* gestehen dem Parlament hier gegenüber den amtierenden Ministern umfassende Interpellations- und Zensurrechte zu, mit denen die Ernennungs- und Absetzungssouveränität des Staatsoberhauptes durchlöchert wird. Hingegen neigt

[499] Gesetzes*initiativ* können aber auch der Staatspräsident, der Oberste Gerichtshof (*Corte Suprema de Justicia*) oder – speziell für Verfassungsänderungen und auf der Grundlage eines Volksbegehrens – das ecuadorianische Volk werden (vgl. Mejía 2002: 154). Ein gutes Schaubild, mit dem sich das Gesetzgebungsverfahren nach der ecuadorianischen Charta von 1979 nachvollziehen lässt, findet sich in Salgado (1987: 66).

[500] Anstatt diese Frist ‘auszusitzen’, kann der Kongress den Präsidenten mit Zweidrittelmehrheit auch bitten, die mit einem Veto belegte Vorlage einer Volksabstimmung zu unterwerfen (vgl. Ca-

sich die Kompetenzwaage im legislativen Bereich eher zugunsten der Regierung. Diese verfügt bereits mit dem Instrument des Partialvetos, das nur eine Zweidrittelmehrheit des Kongresses überstimmen kann, über ein starkes Blockadeinstrument im Gesetzgebungsprozess. Ein vollständiges Veto vermag ein von den Parlamentariern initiiertes Gesetzesprojekt sogar für ein ganzes Jahr von der politischen Agenda zu nehmen. Insbesondere stellen jedoch die Bestimmungen zur Dekretkompetenz eine konstitutionelle Quelle präsidialer Dominanz dar. Doch darf nicht vergessen werden, dass es dem Parlament aus der Perspektive des Verfassungstextes unbenommen bleibt, die von der Exekutive erlassenen Dekrete wieder aufzuheben. Es muss dazu nur die entsprechenden Mehrheiten auf die Beine stellen.[501]

rey/Amorim/Shugart 1997: 450). Dieses Gesuch hat allerdings keinen verbindlichen Charakter (vgl. Mejía 2002: 155).

[501] Für eine regional vergleichende Einschätzung der Kompetenzen des ecuadorianischen Kongresses respektive Präsidenten nach der Verfassung von 1998 vgl. Krumwiede/Nolte (2000: 72ff.); Payne u.a. (2002: 191ff.).

Tabelle 12: Das ecuadorianische Regierungssystem: Exekutiv-legislatives Kompetenzgefüge

	Exekutiv-legislative Kompetenzaufteilung	***Verfassung von 1979***
Präsident	nicht-legislative Kompetenzen	*Kabinettsbildung/-auflösung:* freie Ernennung und Entlassung (außer im Falle der Zensur; s.u.) sämtlicher Kabinettsmitglieder *Parlamentsauflösung*: nicht vorgesehen
	legislative Kompetenzen	*Vetorechte*: Ein Partialveto kann mit Zweidrittelmehrheit innerhalb von 30 Tagen überstimmt werden. Ein totales Veto hat zur Folge, dass das entsprechende Gesetzesprojekt ein Jahr lang nicht auf die Tagesordnung des Kongresses gesetzt werden darf. *exklusive Initiativrechte*: nicht vorgesehen *Dekretrechte*: konstitutionelle Dekretkompetenz in Form des ökonomischen Dringlichkeitserlasses, keine vom Kongress delegierbare Dekretkompetenz
Parlament	nicht-legislative Kompetenzen	*Wahlrechte*: Ernennungsrechte für bestimmte Staatsämter (z.B. Richter am Verfassungsgericht) *Kritik- und Kontrollrechte*: umfangreiche Interpellations- und Zensurkompetenzen gegenüber Ministern, aber auch hohen Regierungsbeamten und Richtern[a], Impeachment in besonderen Fällen
	legislative Kompetenzen	*Überstimmen des präsidentiellen Vetos*: Partialveto: Zweidrittelmehrheit innerhalb von 30 Tagen totales Veto: Das entsprechende Gesetzesprojekt kann erst nach Ablauf eines Jahres wieder auf die Tagesordnung gesetzt werden. *Haushaltskompetenzen*: Recht zur Debatte und Verabschiedung des Haushaltes, Überwachung des Hauthaltsvollzugs *'dekretpolitische' Kompetenzen*: Ökonomische Dringlichkeitsdekrete erlangen automatisch Gesetzes- und damit Dauerhaftigkeitsstatus, wenn sie nicht innerhalb von zwei Wochen[b] vom Kongress aufgehoben werden.

[a] Mit der Verfassung von 1998 wurde die Hürde für die Ingangsetzung von Interpellations- bzw. Zensurverfahren auf 25 % der Kongressmitglieder heraufgesetzt. Davor konnte jeder Abgeordnete oder jede Gruppe von Abgeordneten die Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens verlangen. [b] Die Verfassung von 1998 hat diese Frist auf vier Wochen heraufgesetzt.

4.1.2.2 Parteiensystem

Untersucht man des Gefüge der ecuadorianischen Parteien des vergangenen Vierteljahrhunderts auf seinen Zersplitterungsgrad, die Relevanz ideologisch-programmatischer Gegensätze sowie sein Institutionalisierungsniveau, drängt sich der Schluss auf, dass ein

Parteiensystem der Extreme vorliegt, welches alles andere als einer Konsolidierung der Demokratie zuträglich erscheint.[502]

Dies gilt zuallererst in numerischer Hinsicht: Mit durchschnittlich mehr als fünf effektiven Parteien im Kongress seit Einführung der Demokratie übertrifft die *Fragmentierung* des ecuadorianischen Parteiensystems das lateinamerikanische 'Normalmaß' bei Weitem; mit Brasilien steht Ecuador eindeutig an der Spitze auf dem Subkontinent (vgl. Mainwaring/Scully 1995a: 29f.; Mainwaring/Shugart 1997: 407; Coppedge 1998a: 550, 562; Payne u.a. 2002: 145, 147[503]; zur Fragmentierung des ecuadorianischen Parteiensystems vgl. Conaghan 1995a: 434f.; Mejía 1997: 119f., 2002: 90ff.; Hoffmann 1998a: 53f., 1998b: 16ff.; Sánchez-Parga 1998: 48; Pachano 2004a: 73ff.).[504] Seit der Redemokratisierung tummeln sich durchgehend neun politische Gruppierungen und mehr auf der parlamentarischen Bühne – im Schnitt fast 13 (vgl. v.a. Burbano de Lara/Rowland 1998: 23; Freidenberg 2004: 261; Pachano 2004a: 73f.).[505] Es fällt schwer, ein Panorama einiger weniger relevanter Parteien zu entwerfen, die den gesamten Betrachtungszeitraum über als die zentralen Politikakteure angenommen werden müssen; so groß ist das Gewirr auftauchender, verschwindender oder schlicht die Namensschilder austauschender politischer Gruppierungen[506], dass der wissenschaftlich-suchende Blick nach Regelmäßigkeit kaum durchzudringen vermag. Dennoch lässt sich ein 'harter Kern' einiger weniger Parteien ausmachen, die den Wechselfällen der politischen Entwicklung getrotzt und die Geschichte des Landes praktisch ununterbrochen mitgeprägt haben;

---

[502] Allgemeinere Charakterisierungen des ecuadorianischen Parteiensystems finden sich in Conaghan (1995a: 436ff.); Hoffmann (1998a: 53ff., 1998b: 14ff.); siehe auch Hoffmann (1991: 44); Minkner-Bünjer (1998a. 30f.); Mejía u.a. (1999: 96ff.).

[503] In ihrer regional vergleichenden Studie haben Payne u.a. (2002: 145) für die *effective number of parties* des brasilianischen Parteiensystems (auf Parlamentsebene) den Durchschnittswert 6.7 errechnet (Zeitraum: 1986-1998), für Ecuador 5.7 (1979-1998). Das lateinamerikanische Mittel beträgt 3.3.

[504] Um nur einige Beispiele für Charakterisierungsversuche aus der wissenschaftlichen Literatur zu geben: Conaghan (1995a: 434) macht ein „extremes Vielparteiensystem", Mejía (1997: 119) „exzessive Parteienfragmentierung" aus, Pachano (1998b: 41) spricht von einer „Atomisierung des Parteiensystems", Hurtado (1996: 16) von „hypertrophiertem Multipartismus". Angaben zur Fragmentierung des ecuadorianischen Parteiensystems finden sich auch in Tanaka (2003: 64f.); Freidenberg (2004: 258); Hurtado (2005: 8ff.).

[505] 2002 zogen sogar sage und schreibe 20 politische Gruppierungen in den ecuadorianischen Kongress ein (vgl. Freidenberg 2004: 261). Pachano (2004a: 73) weist darauf hin, dass die hohe Zahl der Parteien mit parlamentarischer Repräsentanz besonders angesichts der geringen Sitzzahl (durchschnittlich 81.3 im Zeitraum von 1979 bis 2002) bemerkenswert erscheint.

insofern kann die Struktur des ecuadorianischen Parteiensystems als „Konsolidierung in der Zerstreuung“ beschrieben werden (Pachano 2004a: 79; vgl. auch Tanaka 2003: 67f.; Freidenberg 2004: 240). Legt man das Rechts-links-Schema an, ergibt sich folgendes Bild: rechts der in der Küstenregion (*Costa*) dominierende *Partido Social Cristiano* (PSC); in der (linken) Mitte zwei stark im andinen Hochland (*Sierra*) verankerte Parteien ‘westlichen Typs’ mit jeweils christ- bzw. sozialdemokratischem Anspruch[507], *Democracia Popular* (DP) und *Izquierda Democrática* (ID); und der – außerhalb des ideologischen Spektrums zu verortende – populistische *Partido Roldosista Ecuatoriano* (PRE), der seine Wählerhochburgen wie der PSC im westlichen Tiefland hat.[508] Diese vier Gruppierungen kamen im Zeitraum 1979-2002 auf immerhin 65.5 % aller Kongressmandate (Pachano 2004a: 80f.).[509] Doch soll keinesfalls der Eindruck entstehen, das Parteiensystem der Andenrepublik habe zu irgendeinem Zeitpunkt ein Überschaubarkeit gewährendes Konzentrationsniveau aufgewiesen: Ecuadors Parteiensystem war, ist und bleibt auf absehbare Zeit hoch fragmentiert (vgl. Tabelle 13).[510]

---

[506] Vgl. Hoffmann (1998a: 53): „Die große Zahl der Parteien stellt zweifellos das auffälligste Kennzeichen des ecuatorianischen Parteiensystems dar.“

[507] Mit der Wortwahl (‘Anspruch’) will ich bereits jetzt deutlich machen, dass sich die insbesondere im europäischen Parteiensystem-Kontext entwickelten Etikettierungen für ideologisch-programmatische Gegensätzlichkeiten nur sehr bedingt auf die von ganz anderen Faktoren (Personalismus, Regionalismus usw.) hauptbestimmte politische Wirklichkeit Ecuadors übertragen lassen (vgl. 4.1.3).

[508] Als weitere Parteien, die in der laufenden demokratischen Periode eine gewisse Prominenz und politische Relevanz erlangt haben, können auf der linken Seite des ideologischen Spektrums *Partido Socialista Ecuatoriano* (PSE) und *Movimiento Democrático Popular* (MPD), Mitte-links der *Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País* (MUPP-NP) sowie in der Familie der populistischen Parteien die *Concentración de Fuerzas Populares* (CFP) genannt werden (vgl. Hoffmann 1998a: 55; Freidenberg 2004: 239, 272, Anm. 13).

[509] Während PSC und DP bereits vor der aktuellen demokratischen Periode gegründet wurden (1951 bzw. 1964), entstanden ID und PRE erst im Gefolge des Regimewechsels (1978 bzw. 1982). Zur Geschichte der ecuadorianischen Parteien vgl. besonders Conaghan (1995a: 439ff.); Freidenberg (2004: 237ff.); siehe auch Navas (1994: 89f.); PARLATINO/IRELA (1997: 179ff.); Coppedge (1998b: 196f.); Hoffmann (1998a: 54f., 1998b: 17f.).

[510] Zwar sind in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre Abschwächungserscheinungen der extremen Zersplitterung (im Sinne der effektiven Zahl der Parteien) zu erkennen. Daraus eine „progressive Konsolidierung“ der ecuadorianischen Parteienlandschaft abzuleiten, wie dies Tanaka (2003: 64) tut, erscheint indes verfrüht.

Tabelle 13: Die Fragmentierung des ecuadorianischen Parteiensystems: Effektive Zahl der Parteien

	1979	*1984*	*1986*	*1988*	*1990*	*1992*	*1994*	*1996*	*1998*
Effektive Zahl der Parteien im Kongress (Provinzabgeordnete)[a]	3.7	5.7	7.4	3.9	6.3	6.1	5.3	5.1	4.8

[a] Die gestrichelte Linie zeigt an, dass die jeweilige Legislaturperiode durch *midterm elections* unterbrochen wurde.

Quelle: Freidenberg (2004: 261); modifiziert vom Autor.

Weniger eindeutig stellt sich die *Polarisierungslage* dar: Zwar wurde mehrfach auf die Virulenz eines Rechts-links-Gegensatzes im Parteiensystem hingewiesen, die im regionalen Vergleich beispiellos sei (vgl. etwa Mainwaring/Scully 1995a: 30ff.; Coppedge 1998a: 558; Payne u.a. 2002: 149ff.[511]; siehe auch Pachano 2004a: 78f.; Freidenberg 2004: 239).[512] Doch hat die vorliegende empirische Untersuchung der Ursachen politischer Konfliktivität in Ecuador (vgl. 4.2) ergeben – und Gespräche mit ecuadorianischen Sozialwissenschaftlern bestätigen dies[513] –, dass dem Faktor Ideologie hier allenfalls marginale Bedeutung zukommt.[514] 'Rechts' und 'links' sind in Ecuador Etiketten, die als Orientierungsmarken für die (vermeintliche) ideologische Selbst- und Fremdverortung dienen, können aber kaum ernstlich für die Höhen und Tiefen der Demokratieentwicklung verantwortlich gemacht werden.[515] Sicher, mit den beiden Regierungen

[511] In einem von Payne u.a. aufgestellten Ranking auf der Grundlage von *Latinobarómetro*-Umfragen der Jahre 1996-1999 belegt Ecuador den ersten Platz in der ideologischen Selbstwahrnehmung der Lateinamerikaner. Es ist damit das polarisierteste Land auf dem Subkontinent.

[512] Zur Polarisierung des ecuadorianischen Parteiensystems vgl. auch Hoffmann (1998a: 55f., 1998b: 18f.); Tanaka (2003: 66).

[513] So hat Carlos de la Torre von der *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* (FLACSO) die politische Relevanz eines Rechts-links-Gegensatzes im Gespräch mit dem Autor völlig in Abrede gestellt. Er führte an, Ideologie sei „ein Zusatz, den man sich abnehme und anlege" („un aditamiento que te lo quitas y te lo pones"); Interview mit Carlos de la Torre, FLACSO, Quito, 30.08.2005. Felipe Burbano de Lara wies darauf hin, dass selbst die *Izquierda Democrática*, die zu den 'ideologischsten' Parteien Ecuadors gerechnet wird, eine „personalistische Partei" sei; Interview mit Felipe Burbano de Lara, FLACSO, Quito, 06.09.2005.

[514] Vgl. auch Pachano, für den in Hinblick auf „die Ausarbeitung politischer Vorschläge und Programme (...) die Parteien in Ecuador vielleicht ihre größten Unzulänglichkeiten (zeigen). Ihre geringe Fähigkeit, Themen zu identifizieren, die in Form politischer Vorschläge und Programme der Gesellschaft vorgestellt werden können, ist inzwischen zu einem Kennzeichen der Parteien geworden" (2002: 142f.).

[515] Insbesondere erscheint die umstandslose Verwendung der sartorischen Kategorie des polarisierten Pluralismus für Ecuador fehl am Platze (vgl. etwa Burbano de Lara/Rowland 1998: 21ff.; Mejía u.a. 1999: 98). Sartoris Typologie stellt zwar die unumstrittene Referenz für jeden Parteiensystem-Forscher dar, doch sollte nicht vergessen werden, dass sie im historischen Kontext Westeuropas entwickelt wur-

Febres (1984-1988) und Durán (1992-1996) wurden teilweise dezidiert neoliberale Politiken verfolgt, und die Borja-Administration (1988-1992) suchte dem Land einen sozialdemokratischen Stempel aufzudrücken. Doch sind die maßgeblichen Bestimmungskräfte der politischen Dynamik hier nicht im Programmatischen zu verorten.[516] Regionale Gegensätze, Caudillismus und Indigenismus – diese Erkenntnis will das vorliegende Kapitel auf prozessanalytischem Wege vermitteln – überlagern die schwachen ideologischen Ausstrahlungen bei Weitem.[517] Z.T. geht die beliebte Verwendung des Polarisierungsbegriffs im ecuadorianischen Zusammenhang wohl auch auf einen uneinheitlichen Sprachgebrauch in der *scientific community* zurück, die bisweilen nicht sauber zwischen dem engeren Begriffsverständnis der Rechts-links-Gegensätzlichkeit und dem weiteren Verständnis, das ohne das ideologische Moment auskommt, unterscheidet. Trotz allem kann eine Ausdifferenzierung des Parteiensystems nach rechts und links als erste ideologisch-programmatische Grobverortung der politischen Gruppierungen verwendet werden.

Nimmt man die zweite qualitative Parteiensystem-Dimension (und das dritte Untersuchungskriterium insgesamt), die *Institutionalisierung*, ins Visier, fällt der Befund wieder klarer aus: Ecuador gehört zu den inchoativsten Systemen auf dem lateinamerikanischen Subkontinent (Mainwaring/Scully 1995a: 6ff.).[518] Dies lässt sich bereits an der *Stabilität der zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster* ablesen, die in Wahrheit eine Instabilität derselben ist: Volatilitätsraten von durchschnittlich über 30 % (1979-1998; Payne u.a. 2002: 132) lassen auf ein hoch volatiles Wahlverhalten des ecuadorianischen Elektorats schließen (vgl. Tabelle 14). Einzig der Vergleich mit den noch 'flüchtigeren' Parteiensystemen Guatemalas, Perus und Brasiliens lässt den Befund mangelhafter Institutionalisierung in milderem Licht erscheinen (vgl. Coppedge 1998a:

---

de und daher mit Vorsicht auf außereuropäische Kontexte übertragen werden muss – ein Problem, für das Sartori selbst im Übrigen besonders sensibel ist (*travelling problem*; vgl. Sartori 1970; siehe auch Kapitel 2.3.2, Anm. 204).

[516] Vgl. in diesem Sinne auch Hoffmann (1998a: 55), der anführt, 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"; vgl. auch Freidenberg (2004: 239).

[517] Dennoch sollte nicht von einer völligen Absenz politisch-programmatischer Unterschiede ausgegangen werden. Gerade linkes Gedankengut diente und dient immer wieder als Inspirationsquelle für Parteien und andere Organisationen in Ecuador (Hurtado 2005: 18f.).

[518] Anders als etwa im peruanischen Fall hat der *desencanto* mit der real existierenden Demokratie aber nicht zu einem vergleichbaren Zusammenbruch des Parteiensystems geführt (vgl. Ramos 2001: 67ff.).

550, 559; Payne u.a. 2002: 132; zur Volatilität des ecuadorianischen Parteiensystems vgl. auch Arias 1995: 54ff.; Conaghan 1995a: 435, 450f.; Hoffmann 1998b: 24ff.; Sánchez-Parga 1998: 48f.; Pachano 2004a: 76ff.).

Tabelle 14: Die Volatilität des ecuadorianischen Parteiensystems (Provinzabgeordnete)

Zeitspanne	*1979-1984*	*1984-1988*	*1988-1992*	*1992-1996*	*1996-1998*	*1998-2002*	*Durchschnitt*
V	52	26	36	36	28	73	42

Quelle: Nohlen/Pachano (2005); eigene Berechnungen.

Was die *Verankerung des Parteiensystems in der Gesellschaft* angeht, so trügt der erste Blick: Zwar gibt es so etwas wie einen 'harten Kern' von politischen Gruppierungen im Parteiensystem, welche die gesamte aktuelle Demokratiephase über immer wieder auf der parlamentarischen Bühne anzutreffen waren (s.o.). Doch darf diese Kontinuitätsbeobachtung nicht darüber hinwegtäuschen, dass es um die gesellschaftliche Verwurzelung des Parteienspektrums insgesamt traditionell schlecht bestellt ist (Sánchez 1999a; vgl. auch Conaghan/Espinal 1990: 569f.; Conaghan 1994: 258, 1995a: 451; Barczak 1997). Worin äußert sich der „historical lack of connection between parties and citizens" (Barczak 2001: 42)? Zunächst in einer geringen Überlebensfähigkeit der Parteien im ecuadorianischen Parlament: Bereits die Untersuchung von Mainwaring/Scully (1995a: 15) war zu dem Ergebnis gekommen, dass die im Parlament mit mindestens 10 % Sitzanteil vertretenen Parteien Anfang der 1990er-Jahre ein im regionalen Vergleich überaus niedriges Durchschnittsalter aufwiesen (19 Jahre; nur Brasilien hatte noch darunter gelegen).[519] Payne u.a. (2002: 135) bestätigten den Befund mangelhafter und insbesondere abnehmender gesellschaftlicher Verankerung, als sie sieben Jahre später darauf hinwiesen, dass die am Beginn der demokratischen Periode dominierenden Parteien CFP, ID und PCE (*Partido Conservador Ecuatoriano*) (zusammen gut 78 % der Parlamentssitze) knapp zwei Jahrzehnte später in die parlamentarische Bedeutungslosigkeit abgerutscht waren (knapp 15 % 1998) – nur aus Peru und Guatemala waren noch dramatischere Umbrüche in der Parteienlandschaft bekannt. Sodann macht das geringe Identifikationsniveau der Wählerschaft mit einzelnen politischen Gruppierungen auf Defizite in der gesellschaftlichen Verankerung des Parteiensystems aufmerksam: In den

[519] Bei der Berechnung des Anteils der 1950 gegründeten Parteien an der Gesamtheit der Kongresssitze war Ecuador gleichfalls auf dem vorletzten Platz gelandet (Mainwaring/Scully 1995a: 13).

Jahren 1996 und 1997 stuften sich nach einer Erhebung von *Latinobarómetro* gerade 4.3 % als einer Partei „sehr nah“, 7.3 % als „etwas nah“ und ganze 47.1 % als „nicht nah“ ein; immerhin 41.3 % sahen sich als Sympathisanten (vgl. Payne u.a. 2002: 136).[520] Schließlich zeigt eine extreme Inkonsistenz im Wahlverhalten an, dass von einer Verwurzelung der Parteien in der Wählerschaft keine Rede sein kann: Mainwaring und Scullys vergleichende Institutionalisierungsstudie förderte für den Untersuchungszeitraum von 1984 bis 1992 eine durchschnittliche Differenz von 31.3 Prozentpunkten in den Stimmenanteilen für Präsidentschaftsanwärter und zugehörige Partei bei den allgemeinen Wahlen zutage (1995a: 10). Die ecuadorianischen Parteien, so lässt sich die Antwort auf die Frage nach der gesellschaftlichen Verankerung zusammenfassen, scheinen weit eher die Funktion von „gigantischen Wahlvereinen“[521] zu erfüllen als institutioneller Ausdruck einigermaßen fester und konstanter Wählerbindungen zu sein (s.u.).

Nur wenig besser stellt sich die Bewertung der *Legitimität des Wahlwettbewerbs und seiner Ergebnisse* dar. Zwar muss positiv in Rechnung gestellt werden, dass es im Wesentlichen Parteien und nicht kurzlebige ‘Bewegungen’ waren, die den politischen Prozess bestimmt haben. Doch blieb erstens auch Ecuador nicht von der Entwicklung hin auf *politics without parties* verschont, wie sie das Nachbarland Peru besonders getroffen hat (vgl. 5.1.2.2.2); mit der Wahl des parteiungebundenen Abdalá Bucaram ins Präsidentenamt hat Mitte der 90er-Jahre ein Politikertypus die höchsten Sprossen der Macht erklommen, der seitdem nicht mehr aus dem politischen Leben Ecuadors wegzudenken ist.[522] Zweitens und damit zusammenhängend leiden die Parteien des Landes an einem chronischen und sogar dramatischer werdenden Vertrauensdefizit: Hatten nach Erhebungen von *Latinobarómetro* bereits 1996 nur 18.3 % der Befragten Vertrauen in die Parteien geäußert, stürzte dieser Wert für die Jahre 1999/2000 auf 7.6 % ab, um sich

---

[520] Zu ganz ähnlichen Ergebnissen war eine bereits 1989 vom *Instituto de Estudios Sociales y de la Opinión Pública* durchgeführte Befragung gelangt, die in Isaacs (1991: 228, 1993: 133) abgedruckt ist. Diese Erhebung macht aber zusätzlich darauf aufmerksam, dass die Bewohner der Küstenregion noch weniger parteigebunden sind als die *Serranos*.

[521] Interview mit Armin Schlegl, Hanns-Seidl-Stiftung, Quito, 30.08.2005. Ähnlich sprach Pablo Andrade (*Centro de Estudios Andinos* der *Universidad Andina Simón Bolívar*) von „Wahlmaschinerien“ („máquinas electorales”); Interview mit Pablo Andrade, Quito, 31.08.2005.

[522] Bei den Präsidentschaftswahlen 2002 etwa vertraten die drei stimmstärksten Kandidaten Gutiérrez, Noboa und Roldós keine politischen Parteien (vgl. Burbano de Lara 2003: 64, Anm. 9).

2001 auf niedrigem Niveau (8.3 %) zu erholen (vgl. Payne u.a. 2002: 138; siehe auch Wolff 2004: 40).[523] Um die Legitimität von Wahlen, dem zentralen Zuteilungsmechanismus von Mandaten in der Demokratie, ist es ebenfalls schlecht bestellt: Im Schnitt der Jahre 1996-2000 nahmen nur 25 % der befragten Ecuadorianer die Wahlen als sauber wahr – wieder mit negativer Tendenz; einzig Kolumbien schnitt im regionalen Vergleich noch schlechter ab (vgl. Payne u.a. 2002: 139).[524]

Die *organisatorische Verfestigung* des Parteiensystems muss als schwach bezeichnet werden. Die Parteien treten weitgehend als Wahlkampfmaschinen in Erscheinung; festgefügte Parteistrukturen bestehen nur in Ansätzen, starke und verlässliche Mitglieder- und Wählerbasen fehlen.[525] Zu diesen organisatorischen gesellen sich ideologische Leerstellen, die ein ausgeprägter Personalismus ausfüllt.[526] „Instead of party politics there is a politics of personality, epitomized by the career of José María Velasco Ibarra (...)“ (Coppedge 1998b: 197). In aller Regel bedingt nicht ein programmatischer Impetus Parteigründungen, sondern die politischen Ambitionen eines Caudillos.[527] Zieht sich die zentrale Führungsfigur aus ihrer jeweiligen Partei zurück, versinkt diese meist schnell in der Bedeutungslosigkeit.[528] So schwach organisatorische Verfestigung und

---

[523] Der Durchschnittswert für die Jahre 1996-2001 beträgt alarmierend niedrige 12.8 % – kein Land Lateinamerikas unterbietet diese Ziffer (vgl. Payne u.a. 2002: 138). Zu dem schlechten Ruf der ecuadorianischen Parteien vgl. auch Hoffmann (1998a: 57ff., 1998b: 24ff.); Minkner-Bünjer (1998a: 31).

[524] Auch die Frage, ob die Parteien unerlässlich für den Fortschritt des Landes seien, beantwortete im Jahr 1997 nur ein gutes Viertel (27 %) positiv. Ecuador nimmt damit in Lateinamerika den drittletzten Platz ein (Payne u.a. 2002: 140).

[525] Ausnahmen bilden in gewisser Hinsicht die beiden modernen Parteien DP und ID. Letztere gilt als am besten organisierte Partei Ecuadors (vgl. Conaghan 1995a: 438). Im regionalen Vergleich stellen Payne u.a. (2002: 141) für das Parteiensystem der Andenrepublik den niedrigsten Grad organisatorischer Verfestigung in Lateinamerika fest (vgl. bereits Mainwaring/Scully 1995a: 17).

[526] Aus politisch-kultureller Perspektive kann umgekehrt argumentiert werden, dass der tief verwurzelte und verbreitete Personalismus seinerseits eine organisatorische Verfestigung politischer Gruppierungen und deren dauerhafte Ausrichtung an ideologisch-programmatischen Vorgaben von vornherein behindert.

[527] Nach Berechnungen von Coppedge (1998a: 553, 555), die sich auf eine Reihe lateinamerikanischer Länder beziehen, liegt der Anteil ‘personalistischer Wählerstimmen’, d.h. solcher Stimmen, die strikt populistischen Parteien zugutekommen, in Ecuador besonders hoch (im Untersuchungszeitraum 1966-1994 konstant mehr als 10 %).

[528] Ein leuchtendes Beispiel für die oftmals personalistische Bedingtheit von Parteigründungen stellt die Gründung des *Partido Unidad Republicana* (PUR) dar. Einzig aus innerparteilichen Führungskämpfen (*huasipungo político*; vgl. Conaghan 1994: 275, 284, Anm. 34, 1995a: 446) geboren und als Unterstützungsverein für den Präsidentschaftsanwärter Durán gedacht, überlebte die Gruppierung dessen Amtszeit nur wenige Monate (vgl. Arias 1995: 59 sowie 4.2.4.1.1). Zum Personalismus der ecuadorianischen Parteien vgl. auch Hoffmann (1998a: 56, 1998b: 19ff.).

ideologisch-programmatische Fundierung der Parteien, so gering deren Disziplin in den parlamentarischen Entscheidungsprozessen: Im ecuadorianischen Kongress ist es gang und gäbe, dass Abgeordnete einer Fraktion *nicht* geschlossen auftreten und dass Parlamentarier mitten in der Legislaturperiode ihrer Fraktion den Rücken kehren. Sie wechseln das Parteilogo, unter dem sie politisch agieren, 'wie T-Shirts' (*cambios de camiseta*[529]; wörtlich: „T-Shirt-Wechsel"; vgl. Mejía 1997: 20f.; siehe auch Hoffmann 1998a: 56f., 1998b: 21; Sánchez-Parga 1998: 49; abweichend Araujo u.a. 2005: 26ff.) – Ecuadors politisches System zeichnet sich nicht nur durch „floating voters" aus (vgl. die Ausführungen zur Volatilität), sondern auch durch „floating politicians" (Conaghan 1994: 272, 1995a: 450ff.). Das Organisationsdefizit steht aber auch in engem Zusammenhang zur politischen Relevanz klientelistischer Praktiken: Die Parteien funktionieren im Allgemeinen als „Klientelmaschinen" („máquinas clientelares")[530], die Gefälligkeiten im Austausch gegen *support* verteilen; was kaum funktionstüchtige Parteiapparate und bestenfalls rudimentär ausgeprägte programmatische Angebote nicht an Unterstützung zu generieren vermögen, versucht das *manus manum lavat* der Patron-Klient-Beziehungen wettzumachen. Klientelismus wirkt als „primary linkage mechanism of parties" in Ecuador (Conaghan 1995a: 452[531]; vgl. besonders Pachano 2002; siehe auch Hoffmann 1998a: 57, 1998b: 21f.; Minkner-Bünjer 1998a: 30f.; relativierend für den gesamten Andenraum: Drake/Hershberg 2001: 22).[532]

Das Bild parteiensystemischer Institutionalisierung nimmt sich eindeutig aus: Nach allen Unterdimensionen dieses Untersuchungskriteriums muss das ecuadorianische

---

[529] Alternativ ist auch von *camisetazos* die Rede; die 'Abtrünnigen' werden meist als *desafiliados* bezeichnet. Bendel/Grotz (2001: 73) geben in einer Zusammenstellung von Parteiensystemen junger Demokratien Afrikas, Asiens und Lateinamerikas die Verhaltensorientierung der parteipolitischen Eliten Ecuadors unter Verweis auf die häufig anzutreffenden Parteiübertritte mit „eher konsensfähig" an. Dieser Einschätzung muss aber, betrachtet man (besonders in Wahlkampfzeiten) die häufigen persönlichen verbalen und sogar physischen gegenseitigen Attacken der ecuadorianischen Politiker und die Auswirkungen dieses rüden Stils auf den politischen Prozess, widersprochen werden.

[530] Interview mit Carlos de la Torre, FLACSO, Quito, 30.08.2005.

[531] An anderer Stelle spricht die Autorin von einer „preeminence of clientelist rationality" (Conaghan 1987: 157).

[532] Der stark ausgeprägte Klientelismus als Bindemittel zwischen politischem Personal und (potenzieller) Wählerschaft steht wiederum in Verbindung zu der personalistischen Grundbedingtheit des Parteiensystems: „Die Klientelbeziehung fördert direkte Verbindungen, bei denen der persönliche Kontakt eine grundlegende Rolle spielt und die dem Vermittler eine herausragende Rolle zuweisen. Der Klientelismus fördert so die Personalisierung der Politik und schwächt die Institutionen, wobei er diese als Vehikel und als Handlungsraum durchaus nutzt" (Pachano 2002: 149).

Parteiensystem als hochgradig inchoativ bezeichnet werden. An diesem Gesamturteil kann weder die im ecuadorianischen Zusammenhang durchaus bemerkenswerte Zähigkeit einiger Gruppierungen rütteln, die dem Wind der teilweise eliminatorischen Wählervoten ebenso zu widerstehen vermochten wie den zahlreichen personalistisch motivierten Parteischismen, noch die Tatsache, dass vereinzelt Parteien zu finden sind, die einen gewissen Grad an organisatorischer Verfestigung und ideologisch-programmatischer Verbindlichkeit aufweisen. Der lateinamerikanische Vergleich bestätigt diese Sichtweise: Sowohl die Pionierstudie von Mainwaring/Scully (1995a: 17, 19f.) als auch die Nachfolgeuntersuchung von Payne u.a. (2002: 143) zählen die Andenrepublik zu den Schlusslichtern auf dem Subkontinent.[533] Inwieweit ein solch unstrukturiertes Parteiensystem die gesellschaftlichen Interessen hinreichend zu vertreten vermag, erscheint überaus fraglich (vgl. Conaghan 1987: 153ff.; Pachano 2002: 140f.).[534]

Tabelle 15: Das ecuadorianische Parteiensystem

Dimension		***Merkmalsausprägung***
Fragmentierung		sehr hoch im regionalen Vergleich, aber „Konsolidierung in der Zerstreuung“ (Kern weniger Parteien, denen durchgehend eine gewisse politische Relevanz zugesprochen werden kann)
Polarisierung		geringe Bedeutung ideologisch-programmatischer Gegensätze
Institutionalisierung	Stabilität der zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster	niedrig
	gesellschaftliche Verankerung	schwach
	Legitimität des Wahlwettbewerbs und seiner Ergebnisse	im Wesentlichen Parteien, die den politischen Prozess dominieren, aber seit Mitte der 1990er-Jahre Anzeichen für *politics without parties*, niedriges und abnehmendes Vertrauen in Parteien und die Sauberkeit von Wahlen
	organisatorische Verfestigung	schwach: starker Personalismus, Parteien oft als persönliche Wahlkampfvehikel, geringe Fraktionsdisziplin, Klientelismus

[533] Ähnlich das Urteil von Arias, für den Ecuadors Parteiensystem klar zu den „unterinstitutionalisierten Parteiensystemen“ der Region gehört (1995: 55).

[534] In einem zwei Jahre später erschienenen Aufsatz relativiert Pachano seine vormalige Position freilich und führt an, das Parteiensystem leide weniger an mangelnder Erfüllung der Repräsentationsfunktion als vielmehr an mangelndem Erfolg bei der Regierungsführung (2004a: 87ff.).

4.1.2.3 Wahlsystem

Die Väter der Verfassung von 1979 verankerten des Repräsentationsprinzip der Proportionalwahl in den Spielregeln der neu zu gründenden Demokratie (vgl. zum Folgenden insbesondere Juárez/Navas 1993: 295ff.; Michelena 1999; Sánchez 1999b; Mejía 2002: 58ff.; Freidenberg 2004: 241ff.).[535] Die Verwirklichung dieses Grundsatzes erfolgte auf dem Boden einer Wahlkreiseinteilung, welche die territorial-administrative Struktur des Landes widerspiegelt (Provinzen; s.u.), und etablierte den (Parlaments-)Wahlsystemtyp der Verhältniswahl in variablen Mehrpersonenwahlkreisen. Erst mit der neuen Verfassung von 1998 brach das Land mit seiner Tradition und errichtete – weiterhin in Kombination mit Wahlkreisen unterschiedlicher Größe – ein Mehrheitswahlsystem (vgl. etwa Pachano 1998a: 21; Ardaya/Verdesoto 1999: 91, 109; Burbano de Lara 1999b: 6; Hidalgo 1999: 164; Payne u.a. 2002: 98, 102, 111f.; Freidenberg 2004: 245; Nohlen 2004b: 192).[536] Bis zur Verabschiedung der neuen Charta wurden jeweils zwischen 69 und 82 – nicht unmittelbar wiederwählbare – Deputierte (davon zwölf nationale) in den Kongress gewählt[537], seitdem besteht das Parlament aus – nun unbeschränkt wieder-

[535] Angaben zum ecuadorianischen Wahlsystem bis zur Verabschiedung der neuen Verfassung 1998 finden sich auch in Albán (1994: 78ff.); Hoffmann (1998a: 60ff.); knapp Conaghan (1995a: 436). Speziell zum neuen Wahlsystem, dessen Reform im Mai 1997 mit einer Volksbefragung eingeleitet wurde und das endgültig erst 2002 in Kraft trat, vgl. besonders Pachano (1998a: 22ff.); Ardaya/Verdesoto (1999: 89ff.); Hidalgo (1999: 163ff.); Nohlen/Pachano (2005: 377f.); vgl. auch Nohlen (2004b: passim). Eine hervorragende Darstellung der Entwicklung des ecuadorianischen Wahlsystems von der Rückkehr zur Demokratie bis in die Gegenwart findet sich in Freidenberg (2004: 241ff.); vgl. auch Albán (1994: 55ff.). Die folgenden Ausführungen beziehen sich – schließlich endet der Untersuchungszeitraum der ecuadorianischen Demokratieentwicklung am Beginn des 21. Jahrhunderts – weitgehend auf die bis zur Verabschiedung der neuen Verfassung 1998 gültigen Regelungen; die Veränderungen, die mit der neuen Charta einhergehen, finden in Fußnoten Berücksichtigung.

[536] Das aktuell gültige ecuadorianische Wahlsystem – Mehrheitswahl in Mehrpersonenwahlkreisen – ist das einzige seines Typs in Lateinamerika (vgl. Payne u.a. 2002: 97f.; Nohlen 2005b: 29).

[537] Hier kann nur grob wiedergegeben werden, was in Wahrheit ständige Neuanpassungen an sich verändernde demografische Gegebenheiten sind. Auch muss darauf hingewiesen werden, dass für die Wahlen von 1998 eine Sonderregelung hinsichtlich der Zahl der in den Kongress entsandten provinzialen (101) und nationalen Abgeordneten (20) bestand, worauf aber nicht weiter eingegangen werden soll (zu den Veränderungen in der Anzahl der Parlamentarier vgl. Freidenberg 2004: 247, Anm. 4).

Ursprünglich betrug die Amtszeit sämtlicher Abgeordneter fünf Jahre. Mit der Verfassungsreform von 1983, die ein Jahr später in Kraft trat, wurde die Amtsdauer der nationalen Deputierten auf vier Jahre verkürzt und es wurden *midterm elections* eingeführt, mit denen die Provinzabgeordneten alle zwei Jahre erneuert werden sollten (vgl. Freidenberg 2004: 242f.).

wählbaren – 100 Repräsentanten, die sämtlich auf Provinzebene bestimmt werden.[538] Doch welche institutionellen Bestimmungen kennzeichnen das *gesamte* Institutionenarrangement, neben dem Parlamentswahlsystem auch das Präsidentschaftswahlsystem und das Timing?[539]

1. *Parlamentswahlsystem*: Was das zentrale technische Element des Wahlsystems, die *Wahlkreiseinteilung*, angeht, muss zwischen den beiden Arten von Abgeordneten unterschieden werden: Während die zwölf nationalen Deputierten in einem nationalen Wahlkreis gewählt werden, ist das ecuadorianische Staatsterritorium für die Wahl der Provinzabgeordneten in variable Mehrpersonenwahlkreise, welche die 21 Provinzen abbilden, eingeteilt. Anfang der 1990er-Jahre, also etwa zur Mitte des Gesamtbetrachtungszeitraums, standen fünf Einmannwahlkreise 16 Mehrpersonenwahlkreisen gegenüber. Von diesen waren 14 als klein (vier Zweier-, neun Dreierwahlkreise, ein Fünferwahlkreis) und zwei als mittelgroß (ein Sechser-, ein Neunerwahlkreis) zu bezeichnen. Die durchschnittliche Wahlkreisgröße betrug niedrige 2.9.[540] Dauernde Anpassungen der Wahlkreisstruktur (vgl. Anm. 537) lassen diese Übersicht allerdings nur als Momentaufnahme erscheinen. Da grundlegende Veränderungen im Laufe der Zeit nicht vorgenommen wurden, muss die durchschnittliche Wahlkreisgröße auch Anfang des 21. Jahrhunderts als niedrig eingestuft werden (4.5).[541] Hinsichtlich *Kandidatur und Stimmgebung* gilt für Ecuador: Provinziale und nationale Abgeordnete werden mit starren Listen und auf getrennten Stimmzetteln gewählt. Der Wähler verfügt jeweils über eine Stimme. Mit der neuen Verfas-

[538] Bereits 1994 hatten sich die Ecuadorianer in einer Volksabstimmung für die Möglichkeit der unmittelbaren Wiederwahl für die Abgeordneten ausgesprochen, eine Regelung, die 1996 in Kraft trat (vgl. Freidenberg 2004: 245f.; Mejía 2004: 261f.).

[539] Die wahlrechtlichen Grundlagen bilden insbesondere die Verfassungen von 1978 bzw. 1998 sowie das Wahlgesetz (vgl. Juárez/Navas 1993: 295; Nohlen/Pachano 2005: 377).

[540] Eigene Berechnung auf der Grundlage der Angaben von Juárez/Navas (1993: 296).

[541] Seit 1998 besteht das Land aus 22 statt zuvor 21 Provinzen und damit Wahlkreisen (vgl. Sánchez 1999b). Die Zahl der pro Distrikt zu vergebenden Mandate bewegt sich zwischen zwei und 18, die durchschnittliche Wahlkreisgröße beträgt seitdem 4.5 (siehe etwa Araujo u.a. 2005: 29; Nohlen 2005b: 31; Nohlen/Pachano 2005: 377), was im lateinamerikanischen Vergleich noch immer einen sehr niedrigen Wert darstellt (vgl. Nohlen 2005b: 34f.). Die nationalen Abgeordneten wurden mit der Verfassung von 1998 abgeschafft (vgl. etwa Barczak 2001: 44).

sung können sich auch parteiunabhängige Kandidaten zur Wahl stellen.[542] Was die *Stimmenverrechnung* betrifft, so gilt seit dem Übergang zur Demokratie die Entscheidungsregel Proporz. Es muss zwischen Zweierwahlkreisen und solchen unterschieden werden, in denen mindestens drei Mandate zu vergeben sind: In Zweipersonenwahlkreisen erhält die stimmstärkste Liste einen Sitz, der zweite entfällt auf die zweitplatzierte Liste – unter der Voraussetzung, dass diese mindestens 50 % der Stimmen der erstplatzierten auf sich vereinen konnte. Andernfalls schlägt das Wahlsystem dem Sieger eines Wahlkreises beide Mandate zu. Für die übrigen Wahlkreise ist ein Wahlzahlverfahren vorgesehen, das die Zuteilung der zu vergebenden Sitze anhand von zwei Quotienten vornimmt. Der „eliminierende Quotient" (*cociente eliminador*) wird ermittelt, indem die Zahl der abgegebenen gültigen Stimmen in einem Wahlkreis durch die Zahl der dort zu verteilenden Mandate geteilt und anschließend durch zwei dividiert wird. Der „verteilende Quotient" (*cociente distribuidor*) nimmt die eigentliche Sitzverteilung vor und wird errechnet, indem man die Zahl der gültigen Stimmen derjenigen Listen, die den ersten Quotienten erreicht haben, durch die Zahl der Mandate dividiert. Eine Liste erhält so viele Sitze, wie der Quotient in die Gesamtzahl der für sie abgegebenen Stimmen passt.[543] Für den Fall,

---

[542] Für die Zulassung einer politischen Gruppierung zur Wahl ist das oberste Wahlgericht *Tribunal Supremo Electoral* (TSE) verantwortlich. Laut Parteiengesetz (*Ley de Partidos*) von 1978 müssen zur Registrierung insbesondere folgende Kriterien erfüllt sein: 1. Die Partei verfügt über eine Mitgliederzahl, die nicht weniger als 1.5 % der registrierten Wähler repräsentiert und in mindestens zehn Provinzen vertreten ist; 2. Die Partei hat ihre ideologischen Prinzipien dargelegt und eine Liste der Parteiführer vorgelegt; 3. Um das Recht zu behalten, auch bei künftigen Wahlen anzutreten, muss die Partei in zwei aufeinanderfolgenden Wahlen mindestens 5 % der Wählerstimmen auf sich vereinigt haben (Conaghan 1995a: 447; Mejía u.a. 1999: 95). Vgl. zum TSE auch Nohlen/Pachano (2005: 378). Zum Parteiengesetz und seinen Zielen vgl. Conaghan (1987: 156f.); Verdesoto (1989: 136ff.); Mejía u.a. (1999: 95); Mejía (2002: 49f.). Im Anschluss an das Plebiszit aus dem Jahr 1997 schrieb die Charta von 1998 erstmalig die freie Liste fest (vgl. etwa Mejía u.a. 1999: 67; Barczak 2001: 45). Seitdem verfügt jeder Wähler über so viele Stimmen, wie Mandate in seinem Wahlkreis zu vergeben sind. Es besteht die Möglichkeit des Panaschierens (vgl. Freidenberg 2004: 247). Damit hat sich das Wahlsystem personalisiert (Pachano 1998a: 25).

Die Parteien verloren ihr Kandidaturmonopol als Folge einer im Jahr 1994 durchgeführten Volksabstimmung, bei der sich eine Mehrheit der Wähler für die Teilnahme auch parteiunabhängiger Bewerber an Wahlen aussprach. Diese Vorgabe wurde 1998 im Verfassungstext verankert (vgl. Freidenberg 2004: 243, 245, 248). Damit begann in den Augen der Autorin der „Anti-Parteien-Moment" („momento antipartidario") in der Geschichte des ecuadorianischen Wahlsystems, der im Gegensatz zur Frühphase der jungen Demokratie steht, in der durch die in der Institutionenstruktur angelegten *incentives* eine Stärkung der Parteiakteure angestrebt wurde (ibid.: 241f.).

[543] Bleiben nach dieser Rechnung noch Sitze übrig, erfolgt deren Verteilung in absteigender Reihenfolge an die Listen mit den größten Überresten. Hier werden auch diejenigen Listen berücksichtigt, die den

dass nur eine Liste den *cociente eliminador* erreicht, erhält diese – außer einem – alle im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Mandate. Dieser Sitz geht an die zweitplatzierte Liste.[544] 1978 wurde eine fünfprozentige Sperrklausel im Wahlsystem verankert, die allerdings eine bewegte Geschichte zu durchleben hatte: Bereits 1983 wurde sie für verfassungswidrig erklärt, 1992 als etwas niedrigere Hürde (4 %) wieder eingeführt, um 1996 erneut abgeschafft zu werden. Das Jahr 1997 brachte die Reetablierung der alten 5 %-Klausel mit sich, die mit der Verfassungsgebenden Versammlung 1998 auch die letzten, konstitutionellen Weihen erhielt (vgl. Freidenberg 2004: 273, Anm. 20; siehe auch Mejía u.a. 1999: 99; Sánchez 1999b).[545]

2. *Präsidentschaftswahlsystem*: Der Präsident wird nach absoluter Mehrheitswahl mit Stichwahl gewählt.[546] Überspringt keiner der Kandidaten die 50 %-Marke, entscheidet eine Stichwahl zwischen den beiden bestplatzierten Bewerbern. Die Amtsdauer des ecuadorianischen Staatsoberhauptes beträgt seit 1984 vier Jahre[547], eine Wiederwahl ist ausgeschlossen (*no reelección*).[548]

3. *Timing*: Die erste Runde der Präsidentschaftswahlen sowie die Wahlen zum Kongress finden zwar stets am selben Tag statt (niedrige Simultaneität).[549] Allerdings werden die Provinzabgeordneten, mithin die überwältigende Mehrheit der Parlamentarier, seit 1984 alle zwei Jahre neu gewählt, sodass jede vierjährige Regie-

---

ersten Quotienten zwar nicht erreicht haben, aber mindestens 60 % der dafür notwendigen Stimmen auf sich vereinigen konnten.

[544] Erreicht keine Liste den *cociente eliminador*, erhalten alle Listen in absteigender Reihenfolge nach jeweils erhaltenen Stimmen einen Sitz.

[545] Seit Verabschiedung der Verfassung von 1998 gilt die Entscheidungsregel relative Mehrheitswahl (vgl. Payne u.a. 2002: 98).

[546] Streng genommen muss der Wähler entscheiden, welchem Team von Präsidentschafts- und Vizepräsidentschaftskandidat (*binomio*) er seine Stimme gibt.

[547] Ursprünglich hatte die Amtszeit des Staatsoberhauptes fünf Jahre betragen. Die Verfassungsreform von 1983, die ein Jahr darauf in Kraft trat, verkürzte diesen Zeitraum aber auf vier Jahre (vgl. Freidenberg 2004: 243).

[548] Nach der Verfassung von 1998 entfällt die Stichwahl, wenn der Erstplatzierte des ersten Wahlgangs mehr als 40 % der gültigen Stimmen erhält und einen Abstand von mindestens zehn Prozentpunkten gegenüber dem zweitplatzierten Kandidaten aufweist. Auch ist seitdem die Wiederwahl eines Staatsoberhauptes nach Ablauf einer Regierungsperiode möglich (vgl. etwa Ardaya/Verdesoto 1999: 90; Freidenberg 2004: 244, 249; Nohlen/Pachano 2005: 377). Angaben zum derzeit gültigen ecuadorianischen Präsidentschaftswahlsystem im regionalen Vergleich finden sich in Payne u.a. (2002: 66ff.).

[549] Einzige Ausnahme waren die *founding elections*, bei denen die Parlamentswahlen zeitgleich mit der Stichwahl für das Präsidentenamt abgehalten wurden.

rungsperiode durch 'Halbzeitwahlen' unterbrochen wird.[550] Damit kommt es im Zweijahresrhythmus fast zu einer Totalerneuerung des Kongresses. Mit der neuen Verfassung von 1998 wurden die *midterm elections* abgeschafft.[551]

Tabelle 16: Das ecuadorianische Wahlsystem

Teilsysteme			***Einzelne Bestimmungen***
Parlaments-wahlsystem	Repräsentationsprinzip		Verhältniswahl[a]
	Wahlsystemtyp		Verhältniswahl in Mehrpersonenwahlkreisen (Provinzabgeordnete)[b]
	technische Elemente	Wahlkreis-einteilung	variable Mehrpersonenwahlkreise für die Wahl der Provinzabgeordneten (überwiegender Teil der Parlamentarier), ein nationaler Wahlkreis für die Wahl der nationalen Abgeordneten[c]
		Kandidatur- und Stimm-gebungs-form	starre Liste[d]
		Stimmen-verrechnung	Zwei-Quotienten-Wahlzahlverfahren (*cociente eliminador*, *cociente distribuidor*) immer wieder Einführung und Abschaffung von Sperrklauseln unterschiedlicher Höhe[e]
Präsident-schafts-wahlsystem	Amtszeit		4 Jahre[f]
	Wiederwahl		nein[g]
	Wahlmodus		absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl[h]
Timing			synchrone Wahlzyklen für Parlaments- und Präsidentschaftswahlen *midterm elections*[i]

[a] Mit der Verfassung von 1998 wurde erstmalig das Repräsentationsprinzip der Mehrheitswahl verankert. [b] Die Verfassung von 1998 etablierte den für Lateinamerika einmaligen Wahlsystemtyp Mehrheitswahl in Mehrpersonenwahlkreisen. [c] Mit der Verfassung von 1998 wurden die nationalen Abgeordneten abgeschafft. [d] Die Verfassung von 1998 führte die freie Liste ein. [e] Die Verfassung von 1998 führte das d'hondtsche Verfahren ein, es gilt eine 5 %-Hürde. [f] Die Charta von 1979 sah eine Amtsdauer von fünf Jahren vor. Mit der Verfassungsreform von 1983 wurde dieser Zeitraum auf vier Jahre verkürzt. [g] Mit der Verfassung von 1998 ist die Wiederwahl nach Ablauf einer Regierungsperiode gestattet. [h] Nach der Verfassung von 1998 entfällt die Stichwahl, wenn der Erstplatzierte des ersten Wahlgangs mehr als 40 % der gültigen Stimmen erhält und einen Abstand von mindestens zehn Prozentpunkten gegenüber dem zweitplatzierten Kandidaten aufweist. [i] Zwischenwahlen wurden seit 1986 zur Halbzeit einer Regierungsperiode abhalten. Die Verfassung von 1998 hat die *midterm elections* abgeschafft.

4.1.3 Kontext

Der Kontext, den das frisch installierte demokratische Institutionengefüge Ende der 1970er-Jahre vorfand, war alles andere als günstig. Wer den unruhigen Verlauf der bis-

[550] Die ersten Zwischenwahlen fanden also 1986 statt. In Freidenberg (2004: 234) findet sich ein nützlicher Wahlkalender, der sämtliche in Ecuador zwischen 1978 und 2004 abgehaltenen Urnengänge in ihrer genauen Datierung erfasst.

herigen Demokratieentwicklung verstehen will, sollte über die sozioökonomischen und politisch-kulturellen Randbedingungen sowie die Rivalität der Regionen und die Natur der zivil-militärischen Beziehungen im Bilde sein.

4.1.3.1 Sozioökonomischer Kontext

Nach nunmehr einem Vierteljahrhundert demokratischer Entwicklung in Ecuador kann ohne Umschweife diagnostiziert werden: Die Demokratie hat dort *trotz widriger sozioökonomischer Bedingungen* überlebt.[552] Schon in seiner Geburtsstunde Ende der 1970er-Jahre war das neue Herrschaftssystem mit „adverse socio-structural conditions" (Conaghan/Espinal 1990: 554) konfrontiert gewesen. Dieses Faktorenbündel – u.a. eine hochgradig von Agrarexporten abhängige Ökonomie[553], eine verspätete soziostrukturelle Ausdifferenzierung infolge selbst im regionalen Vergleich verspäteter Industrialisierung und praktisch nicht vorhandene reformorientierte Mittel-[554] oder militante Arbeiterschichten (ibid.; vgl. auch Minkner-Bünjer 2004: 234, Anm. 15) – war nicht dazu angetan, stabilisierend auf das neue Institutionengefüge einzuwirken.

Seit Ecuador seine autoritäre Herrschaft abgeschüttelt hat, plagt die neue Demokratie eine *wirtschaftliche Dauerkrise*; in der allgemeinen Wahrnehmung werden beide miteinander assoziiert (Sánchez 2001: 43). Auf der Grundlage des wirtschaftspolitischen Erbes des Militärregimes[555] nahm das BIP zwischen 1980 und 2004 um durchschnittlich 2.5 % p.a. zu – was aber aufgrund der starken Bevölkerungszunahme pro Kopf prak-

---

[551] Bereits 1994 und 1997 hatte es Versuche seitens der Regierung gegeben, die *midterm elections* abzuschaffen. Dem hatten sich jedoch die ecuadorianischen Wähler in zwei Volksabstimmungen entgegengestellt (vgl. Freidenberg 2004: 243).

[552] Vgl. etwa Julio Echeverría, der mit Blick auf die 1980er-Jahre die „Behauptung einer Tendenz demokratischer Stabilität in einem Kontext schwerer ökonomischer Krise" (1993: 172; Übersetzung AO) betont.

[553] Heute stützt sich die Wirtschaft insbesondere auf die Produktion und den Export von Erdöl sowie die Ausfuhr von Bananen, Garnelen und weiteren Primärgütern.

[554] Im Gefolge der jüngsten Wirtschaftskrise (s.u.) wurde gerade die Mittelschicht noch weiter dezimiert (vgl. Wolff 2004: 13).

[555] Dessen „erratische Wirtschafts- und Erdölpolitik (...) hatte, anstatt eine tragfähige binnen- und außenorientierte Diversifizierung der Produktion und einen ‚Gesellschaftsvertrag' für Wachstum und Umverteilung in Zeiten der Prosperität zu fördern, eine aufgeblähte Bürokratie, ineffiziente Staatsunternehmen

tisch einem Nullwachstum entspricht (vgl. zu den Daten, auch im Folgenden, insbesondere CORDES 2004; Dresdner Bank Lateinamerika 2005).[556] Besonders das erste postautoritäre Jahrzehnt steht (wie für Lateinamerika insgesamt) für wirtschaftliche Rezession in Permanenz (*década perdida*)[557], doch auch Ende der 90er-Jahre rutschte das Land, nach fast zehn 'goldenen' Jahren, nochmals in eine tiefe Depression (vgl. Tabelle 17): Im Gefolge des ungewöhnlich stark auftretenden Wetterphänomens *El Niño* und einem Verfall der Erdölpreise 1997/98 schrumpfte die Wirtschaft um dramatische 7 % (1999); der Zusammenbruch des Bankensektors, eine 70%ige Abwertung der nationalen Währung und die von der Regierung eingeleitete Dollarisierung der Wirtschaft (d.h. Einführung des US-Dollars statt des heimischen *Sucre*) waren die Folge. Seitdem konnte sich die ecuadorianische Ökonomie aber wieder erholen und erzielte z.T. ansehnliche Wachstumsraten (etwa 2004: 7 %).

Ecuador blieb in den 1980er-Jahren zwar von einer Hyperinflationskrise wie in Peru verschont, doch markieren die „permanente Instabilität der Preise" (Arteta 2004: 4) und eine durchschnittliche Inflationsrate von 35 % pro Jahr im Zeitraum von 1979 bis 2004 eine klare makroökonomische Schieflage. Zweimal, 1988 und 2000, bewegte sich die Kennziffer sogar in Richtung Dreistelligkeit (vgl. Tabelle 17). Seit der Überwindung der letzten Rezession scheint das chronische Inflationsproblem allerdings gelöst zu sein. Mit kürzlich 1.9 % (2004) unterbot die Andenrepublik sogar den großen Bruder USA. Damit erreichte die Geldentwertung das niedrigste Niveau seit 40 Jahren. Die Kaufkraft der Ecuadorianer blieb von den niedrigen Wachstumsraten und den erhöhten Inflati-

---

und eine subventionierte, zunehmend über Auslandskredite finanzierte und stark inflationäre Wirtschaft zur Folge gehabt" (Minkner-Bünjer 1998a: 28).

[556] Zur sozioökonomischen Entwicklung allgemein vgl. Hoffmann (1995a: 348ff., 368ff.); Minkner-Bünjer (1998a: 28f.); Arteta (2004); Wolff (2004: 9ff.). Nützliche Angaben hierzu finden sich auch in den älteren Aufsätzen von Saint-Geours (1983: 86ff.) oder Hoffmann (1991: 40f.) sowie, in regional vergleichender Perspektive, in Drake/Hershberg (2001: 17ff.) oder Minkner-Bünjer (2004).

[557] Zwar wuchs die Wirtschaft zwischen 1981 und 1990 immerhin um 1.9 % p.a. und damit stärker als der lateinamerikanische Durchschnitt von 1 %. Allerdings schrumpfte das BIP *pro Kopf* um 0.7 % (siehe Minkner-Bünjer 1998a: 28, 2004: 72). Insbesondere drei Merkmale kennzeichnen das ecuadorianische Rezessionsjahrzehnt: ein schweres Ungleichgewicht in der Zahlungsbilanz, ein Zusammenschmelzen der Währungsreserven und ein wachsendes Haushaltsdefizit (Echeverría 1993: 173).Von insgesamt drei großen Wirtschaftskrisen im Betrachtungszeitraum markiert das Biennium 1982/83 diejenige mit den gravierendsten sozialen Folgen; ursächlich für diese Depression waren v.a. das Wetterphänomen *El Niño*, eine starke mengenmäßige Verringerung der Erdölausfuhren, ein Verfall der Weltmarktpreise für Kakao und Kaffee sowie die subkontinentweite Schuldenkrise (vgl. Hoffmann 1995a: 351; Arteta 2004: 4). Die zweite große Krise folgte 1987, die dritte und bislang letzte 1999.

onswerten im letzten Vierteljahrhundert nicht unberührt: Zwischen 1979 und 2000 verloren die Einkommen (real) 41 % ihres ursprünglichen Wertes (Arteta 2004: 4).[558]

Mit der wirtschaftlichen korrespondiert erwartbar die *soziale Dauerkrise*: Nach der international üblichen Zwei-Dollar-pro-Tag-Grenze leben gegenwärtig gut 40 % der Bevölkerung in Armut, dabei ist der verbreitete Mangel „regional wie ethnisch klar verteilt" (Wolff 2004: 10; vgl. auch Guzmán 2000b: 19ff.): Armut betrifft die ländlichen Gebiete und die indigene Bevölkerung weit überdurchschnittlich; dementsprechend unterdurchschnittlich sind die städtischen Gebiete und die nicht-indigene Bevölkerung davon betroffen.[559] Nachdem sich die soziale Lage großer Teile der Bevölkerung in der ersten postautoritären Dekade verschlechtert, das zweite Demokratiejahrzehnt hingegen eine Verbesserung mit sich gebracht hatte, nahm der Anteil der Armen im Zuge der jüngsten Wirtschaftskrise nochmals zu, um sich seitdem wieder rückläufig zu entwickeln – ein Auf und Ab ohne grundlegende, gesellschaftsstrukturelle Veränderungen.[560] Ein Blick auf den Arbeitsmarkt weist ebenfalls auf erhebliche Fehlentwicklungen hin: Das bloße Betrachten der offiziellen Arbeitslosenziffer, die etwa in den letzten zehn Jahren mehr oder weniger stark um die 10 %-Marke oszillierte (vgl. auch De la Torre 2006: 40)[561], lässt zwar noch nicht auf eine dramatische Beschäftigungssituation schließen. Doch stellt sich dieser Befund ein, sobald man das Phänomen der Unterbeschäftigung ins Visier nimmt, von der ca. 45 % der Erwerbstätigen betroffen sind.[562] Auch die

---

[558] Anfang der 1990er-Jahre erreichte die Kaufkraft der Ecuadorianer ihr Minimum. Der Reallohn befand sich zu diesem Zeitpunkt bei nur noch etwa 50 % des 1980 registrierten Wertes. Auch am Ende der Dekade kam es noch einmal zu einem Absturz (Hoffmann 1995a: 373; CORDES 2004: 11).

[559] Unterscheidet man zwischen urbaner und ruraler Bevölkerung, so muss etwa der Anteil der in absoluter Armut lebenden Bevölkerung für das Jahr 1990 auf 40 % bzw. 65 % veranschlagt werden (vgl. Hoffmann 1995a: 370).

[560] Nach der Zwei-Dollar-Definition erreichte die Armut in Ecuador eingangs und zu Ende der 1990er-Jahre ihre Höchstwerte: 1990 mussten danach 49.1 %, 1999 46.3 % als 'arm' qualifiziert werden (zwischenzeitlich, 1995, lag der Armenanteil an der Bevölkerung bei 29.2 %). Bereits 2001 sank die Ziffer dann wieder auf 34.7 % (vgl. Albornoz 2004: 7; CORDES 2004: 12). An dieser Stelle sollte freilich darauf hingewiesen werden, dass man das vermeintlich exakte 'Spiel mit den Armutsziffern' nicht zu weit treiben sollte. Denn sobald ein anderes Messverfahren für dieses soziale Konstrukt verwendet wird, verschieben sich die einmal ermittelten Anteile erheblich. Dass die Vielfalt der Messinstrumente ein 'Drehen an der Zahlenschraube' ermöglicht und damit der Manipulation dienen kann, erscheint offensichtlich.

[561] 1980 hatte die offene Arbeitslosigkeit (in städtischen Gebieten) noch bei 5.7 % gelegen, um 1985 auf fast das Doppelte (10.4 %) anzuspringen (vgl. Minkner-Bünjer 2004: 72).

[562] Gerade in den besonders von Wirtschaftskrisen heimgesuchten 1980er-Jahren kam es zu einer „Prekarisierung und Informalisierung der Arbeitswelt" (Wolff 2004: 11).

Einkommensverteilung bietet Sprengstoff für die um Konsolidierung ringende Demokratie: Nachdem das reichste Zehntel der ecuadorianischen Haushalte bereits Anfang der 1990er-Jahre 30.5 % des Volkseinkommens auf sich konzentriert hatte, während die unteren 40 % auf gerade 17.1 % gekommen waren, ging die Schere gegen Ende der Dekade, besonders im Gefolge der schweren Wirtschaftskrise, nochmals auseinander (31.9 % versus 17.0 % 1997, 36.6 % versus 14.1 % 1999; vgl. Minkner-Bünjer 2004: 98; zur Einkommensungleichheit in Ecuador vgl. besonders Guzmán 2000b: 15ff.). Soziale Exklusion bleibt ein Schlüsselelement des ecuadorianischen Demokratiekontextes (Hurtado 2005: 15f.).

Führt man sich zusätzlich zu den genannten wirtschaftlichen und sozialen Kennziffern noch die insgesamt niedrige Entwicklungsperformanz Ecuadors vor Augen, wie sie sich durch den multidimensionalen Indikator *Human Development Index* (HDI) darstellen lässt (Platz 82 von 177 Ländern in 2003; vgl. UNDP 2005), kann mit Fug und Recht von einer „katastrophale(n) sozioökonomische(n) Leistungsbilanz“ (Wolff 2004: 9) gesprochen werden. Die Andenrepublik gibt, selbst im Vergleich mit dem Rest der Drittwelt-Region Lateinamerika, keine gute Figur ab.

Tabelle 17: Kennziffern sozioökonomischer Entwicklung in Ecuador, 1980-2004

Jahr	*1980*	*1981*	*1982*	*1983*	*1984*	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*	*1989*	*1990*	*1991*
Veränderungsrate des BIP (real; in %)	4.9	3.9	1.2	-2.8	4.2	4.3	3.1	-6.0	10.5	0.3	3.0	5.0
Inflationsrate (in %)	13.0	13.0	24.0	53.0	25.0	24.0	27.0	33.0	86.0	54.0	50.0	49.0

1992	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*
3.6	2.0	4.0	2.3	2.0	3.4	0.4	-7.3	2.8	5.1	3.4	2.6	7.0
60.2	31.0	25.4	22.8	25.5	30.7	43.4	60.7	91.0	22.4	9.4	6.1	1.9

Quelle: Dresdner Bank Lateinamerika (2005).

4.1.3.2 Politische Kultur

Wie fügt sich Ecuador politisch-kulturell in sein lateinamerikanisches Umfeld ein? Gibt es eine spezifisch ecuadorianische Tradition politischer Kultur, die uns den Verlauf der Demokratieentwicklung erklären hilft? Nach Einschätzung eines Ecuador-Kenners lassen sich in dem Land „lediglich Ansätze einer demokratischen politischen Kultur aus-

machen“ (Hoffmann 1998a: 64; zu allgemeinen Charakterisierungen der politischen Kultur Ecuadors vgl. insbesondere ibid.: 64ff., 1998b: 34ff.; Burbano de Lara 1999a; siehe auch Sánchez 2001: 41f.; Burbano de Lara 1998a: 17ff.).[563] Zunächst gilt für die Andenrepublik im Speziellen, was Lateinamerika im Ganzen kennzeichnet: Muss für das politische Leben des Subkontinents bereits ein hohes Maß an *personalismo* festgestellt werden, kann Ecuador hier auf eine gleichfalls lange, aber besonders intensive Tradition zurückblicken. Bis heute prägt eine „rauhe, caudillohafte politische Kultur“ (Bieber 1996: 751) das öffentliche Leben des Landes.[564] Politische Konflikte spiegeln eher die Revieransprüche von Platzhirschen wider als programmatische Differenzen. *Líderes* oder solche, die es werden wollen, tragen zur personellen Polarisierung zwischen den Parteien, aber auch innerhalb der politischen Gruppierungen bei. Eine Vertiefung bereits vorhandener Gräben oder Parteispaltungen sind nicht selten die Folge. Das starke personalistische Moment in der ecuadorianischen Politik steht in engem Zusammenhang mit der populistischen Tradition des Landes.[565]

Der Personalismus, die starke Zentriertheit auf Führungspersönlichkeiten, kann im politischen System Ecuadors nicht getrennt gesehen werden von einem verbreiteten hierarchisch-zentralistischen Denken, das die Hoffnungen und Erwartungen des Volkes auf die Exekutive und deren Personifikation, den Staatspräsidenten, projiziert. Traditionell beherrscht die vollziehende Gewalt das öffentliche Bewusstsein, das Parlament – im Schatten des vermeintlichen Heilsbringers – besetzt dort eine Nebenrolle. Diese Exekutivlastigkeit der politischen Kultur weist eine gewisse Affinität zur Demokratie ‘dele-

[563] Vgl. auch den Aufsatz von Andrade (2003), in dem der Autor eine Bestandsaufnahme der jüngeren Politische-Kultur-Forschung zu Ecuador vornimmt.

[564] Zum caudillistischen Personalismus Ecuadors in einer historischen Perspektive vgl. Mejía (2002: 104ff.).

[565] Populismus ist in der politischen Kultur Ecuadors so tief verwurzelt wie in kaum einem anderen Land Lateinamerikas (Hurtado 2005: 11). Auf dem Feld der ecuadorianischen Populismus-Forschung hat sich insbesondere Carlos de la Torre (1997a, 1997b, 2000, 2004, 2006) hervorgetan; seine Untersuchungen legen einen besonderen Schwerpunkt auf die populistischen Auswüchse Abdalá Bucarams (zu Bucarams Populismus vgl. auch León 1997; Pachano 1997; Minkner-Bünjer 1998b: 117ff.). Allgemeinere Ausführungen zum ecuadorianischen Populismus finden sich in Burbano de Lara (1999a: 263ff.). Zum Populismus als Faktor, der dem politischen Antagonismus zwischen Hochland und Küstenregion (siehe 4.1.3.3) Vorschub leiste, vgl. Burbano de Lara (1998a: 18). Die Geschichte des ecuadorianischen Populismus wird behandelt in Minkner-Bünjer (1998a: 25ff.); Sosa-Buchholz (1999); Mejía (2002: 106ff.).

gativen' Typs auf (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1999: 141f.), auch begünstigt sie die im Land verbreitete „klientelistische(.) Cliquenwirtschaft" (Bieber 1996: 750).[566]

Eine „expressiv-transzendentale Geisteshaltung", wie sie Manfred Mols (1985: 129) für den lateinamerikanischen Subkontinent insgesamt diagnostiziert hat, gilt in verschärfter Form für Ecuador. Manichäisch-machistische Polittheatralik konnte besonders im Jahr 1996 beobachtet werden, als der seinerzeitige Präsidentschaftsaspirant (und spätere Präsident) Abdalá Bucaram mit spektakulären Selbstinszenierungsaktionen (wie Tanzeinlagen und Gesangsauftritten) und einer Rhetorik, die radikal zwischen ihm selbst als Verkörperung des Guten und der Mannhaftigkeit[567] sowie seinen dunklen und weibischen Widersachern schied, die Herzen der Ecuadorianer erobern wollte. Bis heute bleibt der bizarre politische Stil von *el loco* („der Verrückte"), wie er sich selbst bezeichnete, unübertroffen (vgl. v.a. die Publikationen von De la Torre in Anm. 565), verkörpert Bucaram den antikooperativen, Gegner verunglimpfenden Zug des politisch-kulturellen Substrats der ecuadorianischen Demokratie (vgl. Sánchez 2001: 41).

Ein weiterer Aspekt der politischen Kultur Ecuadors, der das Land (im negativen Sinne) aus dem Gesamt der lateinamerikanischen Staaten herausragen lässt, ist die hohe Konfliktbereitschaft der politischen Akteure. Anstatt die Spielregeln des demokratischen Systems für den friedlichen Konfliktaustrag zu nutzen, neigen die politisch Verantwortlichen dazu, Differenzen mit Verbal- und bisweilen sogar physischen Attacken auszutragen (vgl. besonders Hurtado 2005: 10ff.).[568] Gegner werden weniger als legitime Konkurrenten im Streit um die besten Antworten auf bestehende Probleme betrachtet denn als Feinde, die es mit allen Mitteln zu bekämpfen gilt. Unversöhnlichkeit und mangelnde Kooperationsbereitschaft sind die Folge. Kommt es zur Bildung von strate-

---

[566] Schließlich ist in der delegativen Demokratie O'Donnells (1994) der Staatspräsident, die Personifikation der Exekutive, Hauptbegünstigter der im Wahlakt vollzogenen Machtdelegation. Ihm obliegt es, die an das politische System herangetragenen Erwartungen der Bevölkerung hauptinstanzlich zu bedienen. Auch fungiert der Präsident im Klientelsystem als 'Oberpatron' gegenüber der Gesamtheit seiner Klienten. Entspricht er den Erwartungen seines *pueblo*, indem er ihm Gefälligkeiten zuteil werden lässt, bestätigt er das bereits wirksame hierarchisch-zentralistische Denken und perpetuiert damit den „Klientelismus als dominierende Praxis in der Politik Ecuadors" (Pachano 2002: 149; allgemein zum Klientelismus in Ecuador und dessen Zusammenhang zum Parteiensystem vgl. Pachano 1998b: 38ff., 2002).

[567] Zu der wichtigen Rolle, die der politische Machismus im populistischen Diskurs Ecuadors spielt, vgl. Andrade (2003: 413ff.) sowie die verschiedenen Publikationen von De la Torre, die sich mit dem Phänomen insbesondere mit Blick auf Abdalá Bucaram beschäftigen (vgl. Anm. 565).

[568] In einem älteren Beitrag spricht Hurtado explizit von einer „Konfliktkultur" (1996: 17).

gischen Allianzen, liegt meist ein 'destruktives Bündnis' vor, das nicht auf Gemeinsamkeiten der Allianzpartner fußt, sondern der negativen Allianzlogik „Der Feind meines Feindes ist mein Freund" folgt (vgl. Hoffmann 1998a: 67).

Schließlich kranken Politik und Gesellschaft Ecuadors an einer Kultur der Institutionenfeindlichkeit: mangelhaftem Respekt vor rechtlichen Normen im Allgemeinen und den formal-demokratischen Spielregeln im Besonderen (vgl. auch Hurtado 2005: 12f.).

> (...) Die politische Kultur stimmt nicht immer mit den institutionellen Rahmenbedingungen überein. Im Falle Ecuadors (...) führt die politische Praxis, verstanden als die Entfaltung einer Gesamtheit von Identitäten vonseiten der gesellschaftlichen und politischen Akteure, die Politik *über* die von der Demokratie etablierten institutionellen Rahmenbedingungen *hinaus* (Burbano de Lara 1999a: 250; Übersetzung AO; Hervorhebung im Original).[569]

Auch wo die subjektive Dimension des Politischen quantifizierbar wird, tritt ein schwaches politisch-kulturelles Fundament der Demokratie zutage: Nach Befragungen von *Latinobarómetro* hat diese Herrschaftsform in den Einstellungen der Bevölkerung keinen guten Stand. Zwar figuriert Ecuador in Lateinamerika nicht am absolut unteren Ende der Unterstützungsskala für die Demokratie als Herrschaftsform, doch seit Beginn der Umfragen 1996 kam das Land selten über 50 % hinaus (vgl. Tabelle 18 sowie 3.3.2).[570]

---

[569] Sánchez (2001), der die jüngere Entwicklung der ecuadorianischen Demokratie mit einem Elitenfokus in Augenschein nimmt, kommt zu dem Schluss, dass diese „auf der Suche nach Akteuren" sei, einer politischen Führungsschicht, welche die Verbindlichkeit der Systemspielregeln in ihrer Mehrheit akzeptiere. In den Bereich mangelnde Durchsetzungskraft formaler *rules of the game* fällt auch die Korruption: 2005 belegte das Land bei dem von *Transparency International* ermittelten Korruptionsindex den 117. Platz (von 158 Ländern; vgl. http://www.transparency.de/Tabellarisches_Ranking.813.0.html); zum Thema Korruption in Ecuador vgl. auch die Ausführungen von Ponce (2000: 184f.); Hurtado (2005: 16ff.).

[570] Spiegelbildlich dazu bewegte sich der Anteil derjenigen, die einer autoritären Regierung unter bestimmten Umständen den Vorzug geben. Zeitweise (2003) lag er bei gut einem Drittel der Befragten; zu den jüngeren Einstellungen der Ecuadorianer zu Demokratie und Diktatur vgl. auch Wolff (2004: 40). Vgl. auch eine Umfrage des *Instituto de Estudios Sociales y de la Opinión Pública* von 1988/89, die in den beiden großen urbanen Zentren von Hochland und Küste, Quito und Guayaquil, durchgeführt wurde und damit die regionalen Gegensätze des Landes widerspiegelt (vgl. Isaacs 1991: 229, 1993: 134): Danach nannten 64.3 % der *Quiteños* die Demokratie, als sie angeben sollten, ob sie diese oder eine Diktatur bevorzugten (26.2 % sprachen sich für Letztere aus). Demgegenüber optierten nur 42.5 % der *Guayaquileños* für die Demokratie, ganze 48.7 % sprachen sich für ein autoritäres System aus.

Tabelle 18: Wertschätzung für die Demokratie als Herrschaftsform in Ecuador, 1996-2005

% der Befragten, die die Demokratie jeder anderen Regierungsform vorziehen

1996	*1997*	*1998*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*1996-2005*
52	41	57	54	40	49	46	46	43	-9

Quellen: Latinobarómetro (1996-2005), abgedruckt in Nolte (2005) und Economist, 27.10.2005.

Besorgniserregend erscheint insbesondere der Negativtrend, der den Anteil derjenigen, welche die Demokratie jeder anderen Regierungsform vorziehen, zeitweise auf 40 % hat sinken lassen. Noch dramatischer haben sich die Werte entwickelt, mit denen die Zufriedenheit mit der real existierenden Demokratie ermittelt werden soll (vgl. Tabelle 19): Von bereits niedrigen 34 % Mitte der 1990er-Jahre stürzte das Zufriedenheitsniveau innerhalb von nicht einmal zehn Jahren auf klägliche 14 % (2004) ab. Von den Staaten des lateinamerikanischen Subkontinents konnte nur Peru bei dieser Talfahrt mithalten.[571]

Tabelle 19: Zufriedenheit mit der real existierenden Demokratie in Ecuador, 1996-2004

% der Befragten, die sich „zufrieden“ oder „sehr zufrieden“ mit der Funktionsweise der Demokratie äußern

1996	*1997*	*1998*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*1996-2004*
34	31	33	23	15	19	23	14	-20

Quellen: Latinobarómetro (1996-2004), abgedruckt in Nolte (2005); eigene Berechnungen.

4.1.3.3 Regionalismus

Ecuador ist ein tief gespaltenes Land: Von der Topografie und ihren unterschiedlichen klimatischen Bedingungen gleichsam vorgeprägt[572], hat sich im Laufe der Geschichte

[571] Der geringen Zufriedenheit mit der Demokratie als solcher wie mit ihrer realen Funktionsweise entspricht ein überaus schwaches Vertrauen in ihre Institutionen: Bei einer im Januar 1999 durchgeführten und in der Tageszeitung *El Hoy* veröffentlichten Befragung, in der angegeben werden musste, welche von sieben zur Wahl stehenden Institutionen (Kirche, Militär, Indianerorganisation CONAIE, Regierung, Gewerkschaften, Kongress, Parteien) das meiste Vertrauen genoss, nannten nur 2.7 % die Regierung, 0.9 % den Kongress und 0.8 % die Parteien, während etwa die Kirche auf 28.4 % und die Streitkräfte auf 26.0 % kamen (vgl. Lucero 2001: 65).

[572] Die ‘Vorprägung’ darf freilich nicht im Sinne einfacher und eindirektionaler Kausalität verstanden werden. Felipe Burbano de Lara (1998a) macht in einem eigens dem ecuadorianischen Regionalismus gewidmeten Aufsatz auf die kausale Verflochtenheit aufmerksam, in die das Phänomen eingebettet ge-

ein mentalitätsmäßiger, ökonomischer und nicht zuletzt politischer regionaler Gegensatz zwischen den beiden natürlichen Großräumen *Costa* und *Sierra* samt ihren urbanen Zentren Guayaquil und Quito herausgebildet.[573]

> Die außergewöhnliche politische Virulenz des ekuatorianischen Regionalismus beruht auf seinem ausgeprägten Dualismus in Form der traditionellen Rivalität und Interessengegensätze zwischen den beiden geographisch-klimatisch so verschiedenen Hauptsiedlungsgebieten *Costa* und *Sierra* im allgemeinen und den zwei bevölkerungsreichsten und wirtschaftlich wichtigsten Provinzen *Guayas* und *Pichincha* im besonderen. Der Logik konzentrischer Kreise folgend, findet das Phänomen seinen extremsten Ausdruck in der politischen Bipolarität zwischen den beiden größten Städten des Landes (Hoffmann 1991: 44; Hervorhebung im Original).[574]

Der ausgeprägte Regionalismus[575] – im Grunde ein Nebeneinander zweier politischer Regionalkulturen, die sich u.a. in bevölkerungsstrukturellen, sprachlichen sowie Unterschieden in der religiösen Praxis widerspiegeln (vgl. Kasza 1981: 15ff.) – hat eine derartige Prägekraft für das politische Leben des Landes, dass er einer gesonderten Betrachtung bedarf (zum ecuadorianischen Regionalismus vgl. Hoffmann 1991: 44ff.,

---

sehen werden muss: Der politische Regionalismus ist zwar einerseits Folge bestimmter geografischer Vorgaben und historisch gewachsener Identitäten und stellt insofern eine 'natürliche' Erscheinung dar; andererseits werden die regionalen Gegensätze durch bestimmte (von ihrer institutionellen Anlage her 'bipolarisierende') Institutionen wie den Präsidentialismus oder die absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl 'künstlich' reproduziert. Darüber hinaus erfährt der regionale Dualismus eine Verstärkung durch politisch-kulturelle Tatbestände wie den Populismus.

[573] Der Konflikt zwischen Küste und Hochland ist mindestens so alt wie die Republik: Traditionell stehen sich die exportorientierte und agroindustriell erfolgreiche *Costa* sowie die stärker binnenmarktorientierte *Sierra* mit ihren unterschiedlichen Interessen antagonistisch gegenüber. Was die 'Hauptstädte' dieser beiden Regionen angeht, so konzentriert sich die ökonomische Macht des Landes auch heute im Handels- und Finanzdienstleistungszentrum Guayaquil, die politische Macht in der nationalen Kapitale Quito mit ihrem bedeutenden Staatssektor (vgl. etwa Lucero 2001: 62; Mejía 2002: 109f.; Wolff 2004: 12f.).

Üblicherweise wird bei der geografischen Gliederung Ecuadors auch das östliche Urwaldbecken (*Oriente* oder *Amazonía*), bisweilen sogar die Galápagos-Inseln genannt. Da diese beiden Regionen aber im wahrsten Wortsinn 'am Rande' der beiden Hauptregionen *Costa* und *Sierra* mit ihrer demografischen, wirtschaftlichen und politischen Dominanz liegen und damit von nur marginaler Bedeutung für die Dynamik der Demokratieentwicklung sind, bleibt der Terminus Regionalismus in dieser Untersuchung für Letztere reserviert.

[574] Vgl. auch Kasza (1981: 3): „In Ecuador, inter-regional conflict has been especially severe due to the existence of two major cities, Quito and Guayaquil, which dominate the economy and political life of the country."

[575] Vgl. die Definition des Begriffs 'Regionalismus' in der „Enciclopedia de la política" des ehemaligen ecuadorianischen Staatspräsidenten Rodrigo Borja, die stark von der regionalistischen Realität seines Herkunftslandes geprägt worden zu sein scheint: „Der Regionalismus ist ein politisches und ökonomisches Faktum: Es ist die exzessive und emotionale Zuneigung zur Region und ihren Dingen. Es bringt ein Gefühl von Rivalität und manchmal Abneigung zwischen den Bewohnern verschiedener Regionen oder Städte eines Landes mit sich. Gelegentlich kann es sehr stark sein und gegen die nationale Einheit konspirieren" (2002: 1194; Übersetzung AO).

1998a: 68ff., 1998b: 26f., 41ff.; Burbano de Lara 1998a; Sánchez-Parga 1998: 46f.).[576] Besonders die Küste mit ihrer Regionalkapitale Guayaquil pflegt eine klare Abgrenzungsrhetorik zum (präsumtiven) Zentralismus der nationalen Hauptstadt Quito.[577] Aber auch aufseiten der Hochlandbewohner sind Vorurteile und Ressentiments gegenüber den *monos* verbreitet.[578]

Worin besteht nun die politische Relevanz des regionalen Gegensatzes und damit dessen Erklärungspotenzial für die jüngere Entwicklung der ecuadorianischen Demokratie? Zunächst äußert er sich in einem „geographische(n) Dualismus des Wählerverhaltens“ (Hoffmann 1998b: 27): Weniger als die ideologische Verbundenheit mit einer Partei gibt oftmals (besonders in der *Costa*) die regionale Herkunft eines Kandidaten bzw. einer Partei den Ausschlag dafür, wie abgestimmt wird. Besonders sichtbar ist die affektive Bindung an die eigene Region bei den Präsidentschaftswahlen. Würde man die stets hohe Kandidatenzahl und den damit verbundenen Umstand, dass bisher kein einziger Bewerber für das höchste Staatsamt bereits im ersten Wahlgang gewählt wurde, allein auf den bekannten Multipartismus zurückführen, vergäße man die dahinterliegende Spaltungskraft regionaler Identität. Auch die Stichwahlen sind ohne Berücksichtigung des tief verwurzelten regionalen Gegensatzes nicht hinreichend zu verstehen: Bis auf die Ausnahmejahre 1996, als zwei *Costeños* gegeneinander antraten, und 2002, als ein Küstenkandidat mit einem Bewerber aus dem amazonischen Tiefland konkurrierte[579], spiegelte sich in der zweiten Runde der Präsidentenwahlen stets der Konflikt zwischen Küste und Hochland und überwogen regionale Loyalitäten vor allem anderen

---

[576] Siehe auch Minkner-Bünjer (1998a: 29f.); Lucero (2001: 61f.); Araujo u.a. (2005: 24f.); Hurtado (2005: 19f.). Nach wie vor sehr lesenswert ist auch der Aufsatz von Kasza (1981), der das Phänomen im Sinne eines Gegensatzes zwischen zwei „metropolitanen Regionen“ beleuchtet

[577] „This sense of regional pride (...) is especially sensitive in Guayaquil“ (Bonilla 2001: 8). Vgl. etwa die ‘Zeugenaussage’ von Xavier Andrade: „Als ich ethnografisch durch die Straßen von Guayaquil reiste, stellte ich tatsächlich fest, dass die regionalistischen und antizentralistischen Diskurse aggressiv sind und eine Schlüsselrolle in der Artikulation eines politischen Diskurses spielen, der als geeignet beurteilt wird, um Frustrationen und Ressentiments zu kanalisieren, welche die Leute, unabhängig von ihrer Klasse und sozialen Stellung, gegen den Zentralismus Quitos hegen“ (2003: 418; Übersetzung AO).

[578] Als solche („Affen“) werden die Bewohner der Küste in pejorativer Absicht bezeichnet (vgl. Kasza 1981: 22).

[579] Dass 1996 zwei Repräsentanten der Küstenregion als Finalisten im Wettlauf um das höchste Staatsamt antraten, kann als Trend zu einer „Verküstung“ (*costeñización*) der ecuadorianischen Politik gelesen werden, d.h. als „zunehmende Beherrschung der Politik durch die Küstenregion als Folge der stärkeren Herausbildung der Marktwirtschaft und mehr Wachstum bzw. Entwicklung in dieser Region“ (Minkner-Bünjer 1998a: 29f.).

(zum Regionalismus als zentralem Faktor bei den Präsidentschaftswahlen vgl. etwa Hoffmann 1995: 376; Sánchez-Parga 1998: 47).[580]

Repräsentiert das soeben beschriebene Wählerverhalten gewissermaßen die politisch-kulturelle 'Nachfrage', steht die Struktur des Parteiensystems für das 'Angebot': So regionalistisch die grundsätzliche Verfasstheit aller Politik in Ecuador, so regional gespalten stellt sich das Parteiensystem dar (vgl. zum Folgenden insbesondere Pachano 2004a: 83ff.). Eine Gruppe von 'Küstenparteien' (insbesondere die beiden populistischen Gruppierungen PSC und PRE) steht einer Gruppe von 'Hochlandparteien' (v.a. die modernen Parteien DP und ID) gegenüber (vgl. Tabelle 20).[581] Da sich in den beiden Regionen feste Hochburgen etabliert haben, präsentieren sich *Costa* und *Sierra* als „undurchdringbare Lehen" (Sánchez-Parga 1998: 46).[582] Angesichts dieser „Regionalisierung oder sogar Provinzialisierung[583] der Parteien" (Pachano 2004a: 79) fällt es schwer, überhaupt von einem nationalen Gesamtparteiensystem zu sprechen; im Grunde bestehen, der regionalen Spaltung folgend, zwei regionale „Subsysteme" nebeneinander (Freidenberg 2004: 240).[584]

---

[580] Um die Wahlchancen eines *binomios* (vgl. Anm. 546) zu verbessern, treten in aller Regel Bewerber aus beiden Regionen an. „Die Bildung des *binomio* mit zwei Personen derselben Region könnte zum politischen Selbstmord führen" (Pachano 2004a: 83; Übersetzung und Hervorhebung AO; vgl. auch Freidenberg 2004: 263f.). Eine historische Perspektive auf das regionalistisch gespaltene Wahlverhalten der Ecuadorianer findet sich etwa in Sánchez (1999a, 1999b).

[581] Angaben zur regionalen Verteilung der Stimmenergebnisse der wichtigsten ecuadorianischen Parteien finden sich in Pachano (2004a), aber auch in Tanaka (2003: 69) und Sánchez (1999b).

[582] Die konkrete Folge für die Wählerstimmenbilanz der wichtigeren politischen Gruppierungen: „Keine der relativ erfolgreichen Parteien kann sich auf Stimmengewinne stützen, die sich annähernd gleichgewichtig auf Costa und Sierra verteilen" (Hoffmann 1998b: 26f.).

[583] Steigt man nämlich von der Ebene der Regionen auf die der Provinzen herab, kommt eine noch größere Heterogenität zum Vorschein. In einigen Provinzen finden sich hoch fragmentierte Systeme, in anderen hingegen praktisch Ein- oder Zweiparteiensysteme (vgl. Pachano 2004a: 84).

[584] Mejía sieht auch für die Zukunft keine Aussichten auf eine De-Regionalisierung des ecuadorianischen Parteiensystems: „Die Strukturierung und Konsolidierung wirklich nationaler Parteien (...) ist noch ein fernes Ziel" (2002: 111; Übersetzung AO).

Tabelle 20: Regionale Stimmenverteilung der wichtigsten ecuadorianischen Parteien, 1979-2002

in %

Partei	*Küste*	*Hochland*	*Oriente und Galápagos*	*Gesamt*
PSC	66.7	31.8	1.6	100
PRE	75.3	23.4	1.4	100
DP	28.3	66.4	5.3	100
ID	30.2	65.5	4.3	100

Quelle: Pachano (2004a: 83).

Die politische Wirkmächtigkeit des regionalen Gegensatzes vor Augen, erscheint das ecuadorianische Parteiensystem insgesamt in neuem Licht[585]: Nicht nur, dass eine Furche ausgeprägter regionaler Identität die politische und damit die Parteienlandschaft durchzieht. Speziell die Fragmentierungs- und die Polarisierungsdimension des Parteiensystems stellen sich anders dar, wenn berücksichtigt wird, dass der Regionalismus gleichsam 'dahinter liegt': Das ganze Ausmaß der parteiensystemischen Zersplitterung wird erst verständlich, wenn man bedenkt, dass die regional gedoppelten Identitäten ein erhebliches Proliferationspotenzial für die Agenten der territorialen Interessenrepräsentation beinhalten. Auch mag sich mancher vermeintlich auf ideologische Gegensätze zurückgehende Konflikt bloß als Ausdruck einer regionalistisch-aggressiven Grundhaltung entpuppen.[586] Für ein besseres Verständnis ecuadorianischer Politik lohnt es sich analytisch, den Regionalismus als eigenständige Erklärungskategorie neben und hinter dem Parteiensystem einzuführen.[587]

---

[585] Zum regionalistischen Parteiensystem vgl. besonders Pizarro/Pachano (2002).

[586] Unter den institutionellen Bedingungen des Präsidentialismus kann der (besonders von der theoretischen Kritik problematisierte) Dualismus der Legitimitäten (vgl. 2.2.1.1) dem regionalen Dualismus entsprechen und diesen damit ggf. verstärkt hervortreten lassen (Burbano de Lara 1998a: 16).

[587] Ein weiterer 'Riss durch Ecuador', der hier allerdings nicht näher behandelt werden soll, bezieht sich auf die 'indigene Frage': Wie in vielen anderen Ländern Lateinamerikas erleiden die indianischen Bevölkerungsgruppen auch hier gegenüber der dominanten weißen und, mit Abstrichen, mestizischen Schicht historisch-strukturelle Benachteiligungen (vgl. etwa Ponce 2000: 180), die nach einer politischen Ausdrucksform suchen. Spät, erst in den 90er-Jahren des 20. Jahrhunderts, vermochte sich der *politische Indigenismus* in der Andenrepublik Gehör zu verschaffen. Seitdem ist er, insbesondere vertreten durch die Indioorganisation *Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador* (CONAIE), nicht mehr aus dem Kräfteparallelogramm der ecuadorianischen Politik wegzudenken. Wiewohl der Faktor Ethnizität mit der grundlegenden *Costa-Sierra*-Spaltung des Landes in Zusammenhang steht (ein Großteil der indigen Bevölkerung siedelt traditionell in der Andenregion), stellt er doch ein eigenständiges politisch relevantes Phänomen dar, das es analytisch sauber abzutrennen gilt. Der politische Indigenismus soll hier nicht in einem Atemzug mit den vier 'Hauptkontextfaktoren' sozioökonomischer und politisch-kultureller Kontext sowie Regionalismus und zivil-militärische Beziehungen genannt werden, da er nicht über den gesamten Betrachtungszeitraum Relevanz für sich bean-

4.1.3.4 Zivil-militärische Beziehungen

„Hinter der demokratischen Fassade blieb das Militär der letztlich entscheidende Machtfaktor“ (Hoffmann 1995a: 378). Auch Anfang des 21. Jahrhunderts ist dieser Aussage uneingeschränkt zuzustimmen. Steht es in der ecuadorianischen Machtpolitik Spitz auf Knopf, d.h. herrschen unklare Verhältnisse darüber, wer das politische Sagen hat im Lande, entscheiden die Uniformierten in letzter Instanz, wem die Zügel der Macht zugeteilt werden (vgl. zum Folgenden Isaacs 1991: 230ff., 1993: 137ff.; Hoffmann 1995a: 378f.; Bustamante 1999; Steinhauf 2000c: 69f.). Gerade in den letzten Jahren haben die Streitkräfte mehrfach bewiesen, dass sie es sind, welche in kritischen Situationen den Gang der politischen Entwicklung bestimmen: 1997, 2000[588] und zuletzt 2005 spielten sie inmitten von schweren Verfassungskrisen, die immer mit der – offen oder quasi extrakonstitutionellen – Absetzung des amtierenden Staatsoberhauptes endeten, eine Schiedsrichterrolle[589], die darin bestand, den Präsidentensturz gutzuheißen und dem neu inthronisierten Staatsoberhaupt die militärischen Weihen zu erteilen.[590] Im

spruchen kann. Erstmals kam es im Mai 1990 zu einer großen Mobilisierung indigener Gruppen (Blockade von Straßen im ganzen Land, Abschneiden Quitos von der Außenversorgung, Paralysierung des wirtschaftlichen Lebens für eine Woche; vgl. etwa Scheuzger 2004: 153). Doch erst im Jahr 1996 sollte „the indigenous entry“ (Barczak 1997: 114) in der Kampagne zu den allgemeinen Wahlen und auf parlamentarischer Bühne gelingen (vgl. 4.2.5). Allgemeine Ausführungen zur Relevanz des politischen Indigenismus finden sich in Boris (1998); Andrade (1999); Blum (2000); Beck/Mijeski (2001); Burbano de Lara (2003); Steinhauf (2004a: 128ff.); De la Torre (2006: 19ff.). Im Vergleich mit seinen zentralandinen Nachbarn Peru und Bolivien wird die indigene Bewegung Ecuadors in Tanaka (2003: 74ff.) behandelt, die Studie von Wolff (2004) konzentriert sich auf die (ambivalente) Rolle der *movimientos indígenas* Ecuadors und Boliviens für die Demokratisierung der beiden Länder.

[588] Die Absetzung von Jamil Mahuad im Januar 2000 stellt insofern ein Novum in der Geschichte der verfassungswidrigen Machtwechsel dar, als hier erstmalig eine militärisch-indigene Allianz für den Staatsstreich verantwortlich zeichnete (vgl. Lucero 2001: 64ff.): An der Seite von Offizieren mittleren Ranges waren Vertreter der einflussreichen Indioorganisation CONAIE an der Planung beteiligt (vgl. 4.2.6).

[589] Abgeleitet werden kann eine solche Rolle aus dem Verfassungstext, der die Streitkräfte als „Hüter der Verfassung“ (*garantes de la Constitución*) charakterisiert (vgl. Echeverría 2005, Anm. 3). Zu dieser „metapolitischen Rolle“ und zum Selbstverständnis des Militärs vgl. Bustamante (1999: 354ff.).

[590] Vgl. Interview mit Pablo Andrade vom *Centro de Estudios Andinos* der *Universidad Andina Simón Bolívar*, Quito, 31.08.2005. Andrade hat in demselben Interview aber auch darauf hingewiesen, dass sich im Gefolge des Staatsstreiches vom Januar 2000 (vgl. 4.2.6), nach dem es zu einer signifikanten Umstrukturierung in der Befehlshierarchie gekommen sei, eine „institutionelle Inkohärenz“ eingestellt habe, die sich bei der letzten unkonstitutionellen Machtübernahme im April 2005 in der Spaltung der Militärführung gezeigt habe.

Spiel der Macht sind die Streitkräfte die eigentlichen Präsidentenmacher (*poder fáctico*).[591]

Allerdings – und hierin unterscheiden sich die politischen Ambitionen der Uniformierten von früheren Zeiten – war in der bisherigen demokratischen Periode kein Interesse seitens des Militärs zu erkennen, die staatliche Macht unmittelbar an sich zu reißen. Zwar hat es mehrfach Rebellionen oder Putschversuche von Angehörigen der Streitkräfte gegeben (besonders 1986 und 1987), doch blieben derlei Auflehnungen gegen die Zivilgewalt auf einzelne Personen bzw. Sektoren beschränkt. Die politische Rolle der Uniformierten besteht im postautoritären Ecuador eher darin, in schweren Krisen des politischen Systems veränderte Machtverhältnisse abzusegnen bzw. letztinstanzlich über die zentralen Personalien zu entscheiden (s.o.). 'Versüßt' wird den Streitkräften die Passivität durch anderweitige, insbesondere wirtschaftliche Aufgabenbereiche, die sie sich im Laufe der Zeit haben aneignen können: Militärangehörige beteiligen sich an staatlichen Verwaltungsangelegenheiten und unternehmerischen Tätigkeiten, in einigen Wirtschaftssektoren verfügen sie über eine erhebliche Mitbestimmung.[592] So besaßen die Streitkräften lange Zeit (bis Ende 2002; vgl. Steinhauf 2000c: 69) das staatlich gesicherte Privileg, auf einen Teil der Erdölexporterlöse zurückzugreifen. Die demokratisch gewählten Regierungen suchen auch durch „die Schonung des Rüstungsetats im Rahmen der allgemeinen Sparmaßnahmen (und, AO) die bevorzugte Behandlung der Gehälter und Pensionen der Offiziere" (Hoffmann 1995a: 379) zu einem entspannten zivil-militärischen Verhältnis beizutragen.[593]

---

[591] Der 'Hintergrund-Interventionismus' der Streitkräfte muss in engem Zusammenhang mit der praktischen Aneinanderreihung von Regierbarkeitskrisen gesehen werden, von der Ecuador seit dem Übergang zur Demokratie heimgesucht wurde. Just in dem Mangel an zivilpolitischem Gegengewicht, so eine zentrale These von Bustamante (1999), bestehe ein bedeutender Teil des Problems mangelhafter militärischer Subordination unter die Zivilgewalt. Ein allgemeines „nationales Unwohlsein" (ibid.: 342), verbunden mit grundsätzlicher Kritik an der real existierenden Demokratie und einem stark ausgeprägten etatistisch-antineoliberalen Sendungsbewusstsein der Uniformierten (ibid.: 342ff.), führe dazu, dass das ecuadorianische Militär der politischen und wirtschaftlichen Ordnung mit einer skeptischen Grundeinstellung gegenüberstehe, immer im Wartestand, Reparaturen am fehlerhaften System vorzunehmen.

[592] Vgl. besonders Isaacs, die aus den Entwicklungsaktivitäten des Militärs folgende Relevanz für die politische Stabilität ableitet: „(D)evelopment projects keep the armed forces occupied and satisfied (...)" (1991: 233).

[593] Das jeweilige Verhältnis der Streitkräfte zu verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und politischen Strömungen wird sehr gut in Bustamante (1999: 345ff.) herausgearbeitet.

Im Gegensatz etwa zu ihren Kollegen in Peru und Chile haben sich die ecuadorianischen Streitkräfte keiner schweren Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht. Dementsprechend hoch stellt sich nach wie vor das Ansehen des Militärs in der Bevölkerung dar (vgl. Bustamante 1999: 345; Lucero 2001: 65).

4.2 Die posttransitionale Demokratieentwicklung im Prisma der Regierungsperioden

Im Folgenden soll der politische Prozess des Demokratiezeitraums von 1979 bis 2000 nachgezeichnet werden, indem besonders die Dynamik der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative in den Blick genommen wird. Entsprechend der in Kapitel 1.4 entworfenen analytischen Eskalationsleiter werden dabei verschiedene Gefährdungsgrade der Demokratie unterschieden: konfrontativer Politikstil, Dekretismus und offener Verfassungsbruch. Alle drei Krisenmomente haben die posttransitionale Demokratieentwicklung mehr oder weniger stark begleitet und geprägt. Nach einer Skizze von Wahlprozess und Mehrheitsbildung sowie einer Darstellung der Grundlinien der exekutiv-legislativen Beziehungen in den einzelnen Regierungsperioden soll jeweils die Frage nach der Relevanz politisch-institutioneller sowie kontextueller Faktoren für die periodenspezifische Konsolidierungsproblematik gestellt werden.

4.2.1 Die Regierungszeit Roldós/Hurtado (1979-1984)

4.2.1.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems

4.2.1.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung

Der Wettlauf um Parlamentsmandate und Präsidentenamt war lang; er schreibt sich in den größeren Zusammenhang der Transition von der Diktatur zur Demokratie ein (vgl. 4.1.1): Zunächst mussten sich die Aspiranten für das höchste Staatsamt dem Wählervotum stellen (vgl. zum Folgenden Conaghan 1990: 83f., 1994: 263ff.; siehe auch Conag-

han 1987: 148; Cueva 1997: 85; Mejía 2002: 44f.; Freidenberg 2004: 254). Am 16. Juli 1978 ging Jaime Roldós Aguilera – sein Ziehvater Assad Bucaram war im Februar von der Teilnahme an den Wahlen ausgeschlossen worden[594] – als Sieger aus dem Urnengang hervor. Der CFP-Kandidat, der ein Mitte-links-Parteienbündnis hinter sich hatte, setzte sich relativ knapp gegen seine konservativen Mitbewerber Durán und Huerta durch (vgl. Tabelle 21)[595]; die Mitte-rechts-Gruppierungen hatten ihre Kräfte nicht zu bündeln vermocht und waren gespalten ins Rennen gegangen (Argones 1985: 98ff.).

Tabelle 21: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1978 (erster Wahlgang)

in % der gültigen Stimmen

Jaime Roldós Aguilera (CFP)	27.7
Sixto Durán Ballén (PSC)	23.9
Raúl Clemente Huerta (PLRE)	22.7
Rodrigo Borja Cevallos (ID)	12.0
Aladón Calderón (FRA)	9.0
René Mauge (FADI)	4.7

Quelle: Nohlen/Pachano (2005: 401).

Zwischen erstem und zweitem Wahlgang lagen neun Monate – genug Zeit, um wahltaktisch motivierte Einigkeit zu Bruch gehen zu lassen. „Es verging ein bewegtes Jahr, in dem der Konflikt zwischen dem jungen Führer (Roldós, AO) und dem historischen Führer der CFP Asaad Bucaram ausbrach“ (Burbano de Lara/Rowland 1998: 42; Übersetzung AO): Während der auf den Schild der CFP-Anwartschaft für das Präsidentenamt gehobene Roldós ein größeres Maß an Autonomie für sich reklamierte, wollte Alt-Caudillo Bucaram nicht auf seine hergebrachte Protagonistenrolle verzichten (Mills 1984: 36).[596] Die internen Zwistigkeiten konnten der Partei als solcher indes nichts an-

[594] Der Grund war ein fadenscheiniger: Der Ausschluss von der Teilnahme an den Präsidentschaftswahlen durch die Militärregierung erfolgte wegen Bucarams libanesischer Abstammung (vgl. etwa Argones 1985: 98; Conaghan 1987: 147, 1989: 11; Mejía 2002: 44).

[595] Die populistische CFP war ein taktisches Bündnis mit den Christdemokraten eingegangen. Auf der Ebene der Kandidaturen äußerte sich dies darin, dass das *binomio* vom Cefepisten Roldós im Verbund mit dem DP-Politiker Hurtado gestellt wurde (vgl. etwa Argones 1985: 100).

[596] Dieser Führungsanspruch kam nicht zuletzt in der von Bucaram-Anhängern verwendeten Wahlkampfparole „Roldós a la presidencia, Bucaram al poder“ („Roldós ins Präsidentenamt, Bucaram an die Macht“) zum Ausdruck (vgl. Conaghan 1994: 263; Freidenberg 2004: 254). Vgl. zu einer Verortung von Roldós in der populistischen Tradition Ecuadors und zu den Führungsstreitigkeiten mit Assad Bucaram innerhalb der CFP Sosa-Buchholz (1999: 150ff.).

haben: Bei den gleichzeitig mit der Stichwahl stattfinden Kongresswahlen am 29. April 1979 – ein einmaliges Timing in der bisherigen Demokratiegeschichte Ecuadors – ging die *Concentración de Fuerzas Populares* als strahlende Siegerin hervor. Mit einem Sitzanteil von 45 % konnte sie ein nie wieder von einer anderen politischen Gruppierung nachgeahmtes Ergebnis einstreichen. Die CFP stellt wahrlich die „Achsenpartei der demokratischen Transition“ (Burbano de Lara/Rowland 1999: 152) dar (vgl. Tabelle 22).

Tabelle 22: Zusammensetzung des ecuadorianischen Kongresses, 1979-1984

	Sitze	Sitzanteil in %
Concentración de Fuerzas Populares (CFP)	31	44.9
Izquierda Democrática (ID)	14	20.3
Partido Conservador Ecuatoriano (PCE)	9	13.0
Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE)	4	5.8
Partido Social Cristiano (PSC)	3	4.4
Coalición Institucionalista Demócrata (CID)	3	4.4
Partido Nacionalista Revolucionario (PNR)	2	2.9
Movimiento Popular Democrático (MPD)	1	1.5
Frente Amplio de Izquierda (FADI)	1	1.5
Federación Nacional Velasquista (FNV)	1	1.5

Quelle: Mejía (2002: 186).

Wenig überraschend setzte sich auch der CFP-Kandidat Roldós eindeutig gegen seinen konservativen Herausforderer Durán durch. Gut zwei Drittel der Wählerstimmen verschafften ihm eine solide legitimatorische Grundlage (vgl. Tabelle 23). Diese paarte sich mit einer parlamentarischen Unterstützungsbasis (s.o.), die gute Regierungsaussichten bot (vgl. auch Sánchez-Parga 1998: 53).[597] Rückenwind bekam die sich konstituierende Exekutive von der Wirtschaftslage: Immerhin wuchs das BIP (bezogen auf 1980) über 4 %, das Pro-Kopf-Einkommen stieg um 1.5 % (Cueva 1997: 87).

[597] Hinzu kam die realistische Aussicht für das frisch gekürte Staatsoberhaupt, politische Unterstützung von der sozialdemokratischen *Izquierda Democrática* zu erhalten (Conaghan 1994: 263).

Tabelle 23: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1979 (Stichwahl)

in % der gültigen Stimmen

Jaime Roldós Aguilera (CFP)	68.5
Sixto Durán Ballén (PSC)	31.5

Quelle: Nohlen/Pachano (2005: 401).

Doch der frisch gebackene Präsident unterließ es bei der Regierungsbildung, sein Kabinett parlamentarisch abzusichern: Anstatt die Minister aus den Reihen der relevanten im Kongress vertretenen Parteien, namentlich der 'natürlichen' Regierungspartei CFP, zu wählen, besetzte er die Ressorts überwiegend mit parteiunabhängigen und ihm gegenüber loyalen Politikern und Wirtschaftsführern.[598]

4.2.1.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative

Diese Unterlassung sollte sich rächen (vgl. zum Folgenden besonders Conaghan 1994: 263ff.)[599]: Entsprechend der bereits im Wahlkampf zutage getretenen Konfliktlinie zwischen Roldós-Anhängern und Bucaram-Jüngern kam es zu einer Aufspaltung der CFP-Abgeordneten in zwei etwa gleich große Fraktionen (*Roldosistas* und *Bucaramistas*).[600] Bucaram, der das Übergehen von Parteileuten bei der Regierungsbildung scharf anprangerte, gelang es, sich zum Kongresspräsidenten wählen zu lassen. Damit befand sich die Exekutive, wiewohl sich ihre parteipolitisch-parlamentarische Basis auf den ersten Blick regierungsfreundlich ausnahm, in einer klaren Minderheitsposition, die durch das geschickte Paktieren Bucarams mit den traditionellen Konservativen (PCE) und Liberalen (*Partido Liberal Radical Ecuatoriano*; PLRE) zementiert wurde. Die exekutiv-

[598] Einzig das Industrieressort wurde der CFP zugeschlagen. Eine detaillierte Kabinettszusammensetzung (samt deren Veränderungen im Zeitablauf) findet sich in Burbano de Lara/Rowland (1998: 100).

[599] Siehe auch Argones (1985: 101ff.); Conaghan (1987: 148ff.); Sánchez-Parga (1998: passim); Barczak (2001: 52f.). Hinweise auf die Natur der exekutiv-legislativen Beziehungen während der Regierungszeit Roldós/Hurtado finden sich auch in Martz (1983, 1984, 1985); Burbano de Lara/Rowland (1998: 41ff.); Minkner-Bünjer (2004: 232f.).

[600] Nach weniger als einem Jahr hatte die CFP-Fraktion bereits 17 Mitglieder verloren, von denen sich 12 zum *Grupo Roldosista*, einem Unterstützungsblock für den amtierenden Staatspräsidenten, zusammengeschlossen und 5 die Fraktion der *Democracia Popular* gebildet hatten. In der Folgezeit sollte die CFP weiter ausbluten (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1999: 153).

legislativen Beziehungen waren damit zur *pugna de poderes* verdammt, dem permanenten Konflikt zwischen den Gewalten mit der Folge der Lähmung des politischen Entscheidungsprozesses. Zu der schwierigen Lage trug nicht zuletzt die schwankende Haltung der ID um ihren Parteiführer Borja bei, der die Distanzierung von der Regierungspolitik mit Blick auf den nächsten Wahltermin meist wichtiger erschien als die Durchsetzung eigener Vorstellungen (Conaghan 1987: 149).[601] Erst als Roldós – der 'Gewaltenkampf' war schon etwa ein Jahr im Gange – androhte, ein Plebiszit anzuberaumen, in dem über die Stärkung der Exekutive (etwa das Recht des Präsidenten, den Kongress mindestens einmal pro Legislaturperiode aufzulösen) abgestimmt werden sollte, bröckelte die oppositionelle Front um den innerparteilichen Widersacher.[602] Die beiden Bündnispartner Bucarams verließen die Antiregierungsallianz, und im August 1980 wurde das ID-Mitglied Raúl Baca Carbo von einer Allianz aus Sozialdemokraten, *Roldosistas* und der christdemokratischen *Democracia Popular* (DP) zum neuen Parlamentspräsidenten gewählt.[603]

Was sich wie der Anfang vom Ende der ersten posttransitionalen *pugna* ausnahm[604], war nicht mehr als eine Atempause. Nach dem tragischen Tod Roldós' bei einem Flugzeugabsturz am 24. Mai 1981 (vgl. Saint-Geours 1983: 79f.) übernahm der bisherige Vizepräsident Hurtado Larrea von der anfangs nur mit drei Sitzen im Parlament vertre-

---

[601] Insofern sah sich der Präsident genötigt, an zwei Fronten gleichzeitig zu kämpfen: Einerseits musste Roldós den parlamentarisch repräsentierten traditionellen Populismus um dssen Galionsfigur Asaad Bucaram im Zaum halten, andererseits um die 'modernen' Kräfte im Kongress wie die *Izquierda Democrática* buhlen (Argones 1985: 104).

[602] Da die *Concentración de Fuerzas Populares* als parlamentarische Handlungseinheit nur auf dem Papier bestand und dem Präsidenten nicht als Unterstützungsblock zur Verfügung stand, kündigte Roldós die Gründung einer eigenen Partei an: *Pueblo, Cambio y Democracia* (PCD; vgl. Conaghan 1987: 149), die seine Anhänger in der CFP sowie innerhalb der Gruppe der unabhängigen Parlamentarier zusammenführen sollte. Aus der Ankündigung wurde im Dezember 1980 Wirklichkeit (Mauceri 1989: 229).

[603] Dieses Ereignis ist für sich genommen nicht von überragender Bedeutung für den demokratischen Konsolidierungsprozess. Die jährlich stattfindenden Wahlen der parlamentarischen Würdenträger (v.a. Kongresspräsident und -vizepräsident) stellen aber gute Indikatoren für die aktuellen Kräfteverhältnisse im Parlament und – in diachroner Perspektive – für deren Veränderung dar (vgl. Sánchez-Parga 1998: 59ff.).

[604] Der Eindruck einer Entspannung der exekutiv-legislativen Friktionen wurde verstärkt durch die Tatsache, dass Anfang 1981 ausgebrochene Grenzstreitigkeiten zwischen Ecuador und Peru die Regierungskritiker im allgemeinen Patriotismus weitgehend verstummen ließen. Roldós nutzte die Gunst der Stunde und erließ eine Reihe unpopulärer Maßnahmen (Preiserhöhungen für Lebensmittel, öffentliche Transportmittel und Kraftstoff). In den folgenden Monaten holte den Präsidenten jedoch die Wirklichkeit zunehmender sozialer Proteste, eines Inflationsanstiegs sowie Putschgerüchte ein (vgl. Martz 1983: 294f.).

tenen DP das höchste Staatsamt.[605] Der neue Präsident hatte noch größere Schwierigkeiten als sein Vorgänger, legislative Mehrheiten zu schmieden. Obwohl er zu diesem Zweck immer wieder Ministerposten vergab[606] und obwohl seine Fraktion im Laufe der Zeit durch *cambios de camiseta* auf einen Block von neun Parlamentariern anwuchs und damit immerhin 13 % der Kongresssitze stellte (vgl. Sánchez-Parga 1998: 53), gelang es ihm nicht, eine dauerhafte Mitte-links-Allianz zu sichern, die – zumindest unter dem Gesichtspunkt ideologischer Gemeinsamkeit – das am nächsten liegende Bündnis gewesen wäre.[607] Ständig wechselnde legislative Allianzen[608] prägten den politischen Prozess und spiegelten sich in einem hohen Umschlag an Kabinettsposten wider[609] wie auch in der Tendenz, (besonders wirtschaftspolitische) Entscheidungen in der Hand des Präsidenten und seiner Wirtschaftsminister zu zentralisieren (Conaghan 1994: 275f.). Neben dem Problem parlamentarischer Mehrheitsfindung wurde die Regierung immer wieder mit Attacken besonders seitens Abgeordneter der Rechtsparteien konfrontiert. Wenn es

---

[605] Für die Parteienlandschaft hatte der Tod Roldós' zur Folge, dass der von ihm gegründete PCD (vgl. Anm. 602) innerhalb kurzer Zeit einen dramatischen Mitgliederschwund erlitt und von seinem Schwager Abdalá Bucaram (dem späteren Präsidenten) eine neue Partei gegründet wurde: der *Partido Roldosista Ecuatoriano* (PRE).

[606] Vgl. die Auflistung bei Burbano de Lara (1998b: 100), aus der hervorgeht, dass der Präsident im Laufe der Regierungszeit immer stärker bereit war, Ministerposten an Parteiakteure zu vergeben. Dies kann als Indiz für ein erhöhtes Bewusstsein dafür gewertet werden, dass effektives Regieren einer 'kritischen parlamentarischen Unterstützungsmasse' bedarf. Insgesamt erreichte der Anteil parteilich gebundener Regierungsmitglieder an den 53 Ministern der Administration Roldós/Hurtado durch die stärker parteiorientierte Kabinettspolitik Hurtados immerhin 41 % (ibid.: 97).

[607] In unmittelbarer Folge des Todes von Roldós hatte es zwar Bemühungen gegeben, eine dauerhafte Allianz zwischen *Roldosistas*, DP und ID in Form der *Convergencia Democrática* zu begründen. Dieses Bündnis, das zwischen 35 und 38 Parlamentarier zusammenfasste, war aber nur von kurzer Dauer: Bereits nach wenigen Wochen beteiligte sich die ID an der Absetzung eines Ministers (Martz 1983: 295; Saint-Geours 1983: 83; Conaghan 1987: 149).

[608] Eine ausführliche diachrone Analyse der sich ständig verändernden parlamentarischen Stärkeverhältnisse während der ersten posttransitionalen Regierungsperiode findet sich in Burbano de Lara/Rowland (1998). Die Autoren unterscheiden fünf Kräftekonstellationen, denen sich die Exekutive gegenübersah und die an dieser Stelle nur kursorisch aufgeführt werden sollen: „Spaltung der Regierungspartei und Allianz CFP/PLRE/PCE/CID" (1979), „neue Mehrheit" (1980), *Convergencia Democrática* (1981; vgl. Anm. 607), „diversifizierte Front: DP/PD/CFP" (1982) und „Phantomallianz" (1983; der Begriff geht auf Mills [1984: 87] zurück) (Burbano de Lara/Rowland 1998: 41ff.; Übersetzung AO; vgl. auch Sánchez-Parga 1998: 175ff.). Die parlamentarischen Machtverhältnisse sind abzulesen an der Couleur der Parlamentspräsidentschaften, den Vorsitzen in den verschiedenen Ausschüssen sowie weiteren Posten, die im Kongress zu vergeben sind.

[609] Von 1979 bis zum Sommer 1983 dienten 53 Regierungsmitglieder auf 13 Kabinettsposten (Conaghan 1987: 149). Durchschnittlich bekleidete ein Minister sein Amt 400 Tage, also gut 13 Monate (Burbano de Lara/Rowland 1998: 100, 1999: 183; vgl. auch die leicht abweichenden Zahlen bei Conaghan 1987: 149, 1994: 267). Im Vergleich mit den Nachfolgeregierungen nimmt sich die ministeriale Umschlag-

daran ging, die Regierung mit Interpellationen von Kabinettsmitgliedern zu bedrängen, nahmen daran z.T. auch die Sozialdemokraten bereitwillig teil (ibid.: 267f.).[610] Während der ersten postautoritären Legislatur[611] wurden insgesamt zwei Minister per Zensur ihres Amtes enthoben (Burbano de Lara/Rowland 1998: 100, 110, 1999: 183).[612]

Die hohe Konfliktivität innerhalb von Parlament und Präsidentenpalast fand eine Entsprechung in und wurde weiter angefacht von Protesten außerhalb des Regierungssystems. Als Reaktion auf ein von der Regierung im Oktober 1982 eingeleitetes Stabilisierungsprogramm zur Bekämpfung der schweren Wirtschaftskrise (vgl. Saint-Geours 1983: 88ff.; Hoffmann 1991: 40f.)[613] schlossen sich Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaftsbund *Frente Unitario de Trabajadores* (FUT), begleitet von gewaltsamen Straßenprotesten, mit dem Ziel zusammen, dessen Umsetzung zu verhindern. Hurtado antwortete mit der Verhängung des Ausnahmezustandes, einflussreiche Wirtschaftskreise forderten den Rücktritt der Regierung; sogar Rufe nach einem Staatsstreich wurden laut (vgl. Martz 1984: 350f.; Conaghan 1987: 84f., 1990: 84f.; Conaghan/Espinal 1990: 565). Indem der rechte Kongressabgeordnete und spätere Präsident Febres Cordero vorschlug, den Chef der Exekutive durch den Parlamentspräsidenten zu ersetzen, begab sich einer der prominentesten Oppositionsvertreter – zumindest rhetorisch – auf das Gleis extrakonstitutioneller Politik (Conaghan 1990: 85, 1994: 268).[614]

---

frequenz damit besonders hoch aus (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1998: 100, 108, 1999: 183; siehe auch Sánchez-Parga 1998: 87).

[610] Saint-Geours (1983: 78, 82) hat angesichts der z.T. kriegsähnlichen Situation für diese Zeit treffend von einer „parlamentarischen Guerilla“ gesprochen.

[611] Mit ‘Legislatur(periode)’ ist im Folgenden immer der Zeitraum zwischen zwei Präsidentschaftswahlen gemeint, für den Volksvertreter in den ecuadorianischen Kongress entsandt werden (etwa: 1984-1988, 1988-1992 usw.). Obwohl seit 1986 immer wieder sog. Zwischenwahlen abgehalten wurden und das Parlament damit immer wieder teilerneuert wurde, soll der Begriff für den Gesamtzeitraum reserviert bleiben.

[612] Vgl. auch die Übersicht über alle im Betrachtungszeitraum 1979-1984 (und darüber hinaus) angestrengten Interpellationen in Conaghan (1994: 269). Insgesamt erscheint die Gesamtzahl der Absetzungsdrohungen gegenüber den folgenden Regierungsperioden allerdings moderat: Lag sie für die erste demokratische Legislatur bei 27, sollte sie unter dem Nachfolgepräsidenten auf 64 anschnellen, um unter Borja auf 47 zurückzugehen (vgl. Sánchez-Parga 1998: 85).

[613] Die Wirtschaftspolitik Hurtados war hochgradig in der Exekutive und hier wiederum in der Hand des Präsidenten und dreier Minister konzentriert. Dadurch wollte er sich vom Einfluss parteipolitischer Interessen befreien (Conaghan 1994: 275f.).

[614] Da die Kampagne für die 1984 anstehenden allgemeinen Wahlen bereits seit Anfang 1983 im Gange war (Martz 1985: 379), konnte auch für den Rest von Hurtados Regierungszeit nicht mehr davon ausgegangen werden, dass sich konstruktive, legislativ produktive Kongressmehrheiten finden würden.

Die durch persönliche Grabenkämpfe, fehlende parlamentarische Basis und unberechenbar variable Mehrheitsverhältnisse im Kongress weitgehend paralysierte Exekutive sah sich nicht imstande, eine nennenswerte legislative Produktivität an den Tag zu legen, geschweige denn, den Gesetzgebungsprozess zu dominieren: Von gut 1.000 im Parlament eingebrachten Gesetzentwürfen wurden während der gesamten Legislaturperiode gerade 209 verabschiedet; 49 davon, d.h. gut 23 % der angenommenen Vorlagen, gingen auf die Exekutive zurück. Die Regierung agierte in diesem Zeitraum eher als Verhinderer (kontinuierlicher Rekurs auf das reaktive Legislativinstrument des Vetos gegen den meist feindlich gesinnten Kongress) denn als Gestalter (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1999: 186f.).[615]

4.2.1.1.3 Fazit

Ecuador startete turbulent in seine jüngere Demokratiegeschichte. Aus Wahlkampfzeiten herrührende innerparteiliche Konflikte übersetzten sich in innerfraktionelle, und auf der Ebene des Regierungssystems prägten diese als innerparlamentarische Konflikte die exekutiv-legislativen Beziehungen. Die Folge: Unfähigkeit der Exekutive zur Bildung tragfähiger Allianzen und weitgehende Paralyse des politischen Entscheidungsprozesses (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1998: 49f.). Dennoch überlebte das demokratische System seine Jungfernregierungsperiode, und im minimalistisch-elektoralen Sinne müsste die Demokratie beim Abtritt Präsident Hurtados als ‘konsolidiert’ bezeichnet werden. Doch für eine solche Einschätzung ist das Jahr 1984 noch viel zu früh. Zwar litt das junge Institutionengefüge unter Roldós und seinem Nachfolger nicht an dekretistischen Exzessen oder eklatanten Verfassungsbrüchen; doch muss ein politischer Stil zu denken geben, dem die Pflege des Konflikts klar vor der Suche nach Konsens geht.[616] Begreift

[615] Da die Regierung aber etwa 120 Gesetzentwürfe in den Kongress eingebracht hatte, beträgt die Erfolgsquote exekutiver Initiativen immerhin gut 40 %, was sich im diachronen Vergleich nicht schlecht ausnimmt (vgl. Sánchez-Parga 1998: 70f., 209). Gerade der Vergleich mit den entsprechenden Zahlen für Chile (vgl. Kapitel 6) belegt allerdings, dass die ecuadorianische Exekutive keineswegs als legislativ potent angesehen werden darf. So stehen den o.g. 23 % Regierungsanteil an den letztlich angenommen Vorlagen über 90 % für die erste demokratische Periode Chiles gegenüber.

[616] Zu der auf persönliche Rivalitäten zurückgehenden *pugna de poderes* unter Roldós etwa bemerkt Argones: „Der Kampf durchzog schlechterdings das gesamte institutionelle System und begann, die

man Dekretismus und Extrakonstitutionalität als erhöhte Grade demokratischer Dekonsolidierung und einen konfrontativen politischen Stil als deren Vorstufe, so ist nicht auszuschließen, dass in einer bestimmten Faktorenkonstellation schnell die höheren Stufen auf der Eskalationsleiter erklommen werden. Schnell erscheint die elektorale Demokratie dann in ihrem Bestand gefährdet. Die einmalige Verhängung des Ausnahmezustandes und die (auch aus der parlamentarischen Opposition kommenden) Rufe nach einer – unkonstitutionellen – Absetzung der amtierenden Regierung zeigen, wohin die Reise der jungen Demokratie gehen kann. Dennoch: Insgesamt wurden die neuen Spielregeln für die Kanalisierung politischer Konflikte von den relevanten Akteuren respektiert, das junge demokratische Institutionengefüge hielt stand.

4.2.1.2 Institutionalistischer Erklärungsversuch

4.2.1.2.1 Institutionen

Das ecuadorianische *Regierungssystem* neigt zu Blockadeerscheinungen, wie sie von der theoretischen Präsidentialismus-Kritik befürchtet werden. Diese Tendenz gilt bereits für den frühen Posttransitionszeitraum von 1979 bis 1984.[617] Infolge der Rigidität des Wahlkalenders war das System nicht in der Lage, das aus der getrennten Wahl von Exekutive und Legislative resultierende Divided-government-Problem zu lösen. Der erste demokratisch gewählte Präsident Roldós konnte zu Beginn der Legislaturperiode zwar auf eine gute Ausgangsbasis an Sitzen im Parlament blicken, die CFP zerfiel aber infolge parteiinterner Rivalitäten und konnte daher nicht als geschlossener, Mehrheiten verschaffender Regierungsblock im Kongress auftreten. Auch seinem Nachfolger Hurtado gelang es nicht, dauerhafte legislative Allianzen im Mitte-links-Bereich des politischen Spektrums zu schmieden.

Grundlagen des kürzlich installierten Verfassungssystems zu untergraben“ (1985: 105; Übersetzung AO).

[617] Catherine Conaghan stellt in ihrer Präsidentialismus-Untersuchung zu Ecuador fest: „Almost immediately after the inauguration of President Jaime Roldós in August 1979, the classic pattern of executive-legislative confrontation reemerged with a vengeance“ (1994: 262).

Die Funktionsweise des ecuadorianischen Regierungssystems in den ersten Jahren der jungen Demokratie bietet eine Steilvorlage für die Präsidentialismus-Kritik: Mit Blick auf die Anreizstruktur des präsidentiellen Systemtyps kann nämlich institutionalistisch argumentiert werden, dass von dieser kooperationsfeindliche Wirkungen auf die Parteiflügel der CFP bzw. auf ID und die Regierung ausgingen[618]; schließlich bestand erstens keinerlei Gefahr, durch 'abtrünniges' Verhalten die Regierung zu stürzen. Zweitens musste es den Parlamentariern, je näher die nächsten Wahlen rückten, sogar lohnend erscheinen, sich von der Politik des Präsidenten zu distanzieren. Das hohe Konfliktniveau alleine oder auch nur hauptsächlich auf die präsidentielle Regierungsform zurückzuführen, würde jedoch eine starke explikative Verkürzung der politischen Wirklichkeit Ecuadors darstellen. Wer wollte ernstlich behaupten, die Dauerkonfrontationen und das allgemein unkooperative Verhalten der politisch relevanten Akteure gingen alleine oder auch nur großteils auf das Konto des Präsidentialismus als solchem? Zumindest sollte die abstrakte Ebene altinstitutionalistischer Argumentation verlassen und die konkrete verfassungsrechtliche Kompetenzaufteilung zwischen Exekutive und Legislative in den Blick genommen werden. Doch auch der Hinweis auf die konstitutionellen Befugnisse von Präsident und Kongress hilft kaum, die Dynamik des politischen Prozesses zu erhellen. Allenfalls mag man das parlamentarische Kontrollinstrument der Ministerinterpellation bzw. -zensur als institutionelles Einfallstor für Störmanöver der Opposition betrachten, mit denen der ohnehin vorhandene exekutiv-legislative Konflikt weiter angeheizt wurde.

Wer die Konfliktdynamik der exekutiv-legislativen Beziehungen und damit der ersten Jahre des demokratischen Prozesses ohne die Berücksichtigung *parteiensystembezogener Faktoren* erfassen will, tritt explikativ auf der Stelle. Das ecuadorianische Parteiensystem stellt, in seiner quantitativen wie qualitativen Dimension, ein entscheidendes Erklärungskomplement zu regierungssystemfixierten Analyseversuchen dar. Der *Fragmentierungsgrad* auf Parlamentsebene muss schon zu Beginn der posttransitionalen Demokratieentwicklung als hoch bezeichnet werden. Dies zeigt bereits ein erster

[618] In diesem Sinne stellt Sánchez-Parga fest: „Obwohl ID und DP immer im Mitte-links-Bereich auf dem politischen Spektrum anzusiedeln waren und diese Position im Kongress annahmen, zwang sie dieselbe *Logik der ‚pugna'*, sich voneinander zu distanzieren: Die ID wird der Regierung Hurtado einen großen Teil ihrer Zusammenarbeit entziehen, und später wird die DP der Regierung Borja ihre Unterstützung entziehen" (1998: 63; Übersetzung und Hervorhebung AO).

Blick auf die parlamentarischen Kräfteverhältnisse. Waren vor der Installierung des Militärregimes gerade fünf Parteien im Kongress vertreten gewesen, stieg deren Zahl nach der Redemokratisierung sprunghaft auf zehn an (Hoffmann 1991: 41). Auch als Folge der Rivalitäten zwischen Präsident Roldós und Möchtegernpräsident Bucaram fragmentierten sich die parlamentarischen Stärkeverhältnisse im Laufe der Legislaturperiode weiter (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1998: 41); immer unübersichtlicher wurde die Parteienlandschaft im Kongress. Die Zersplitterung spiegelt sich auch in den entsprechenden Maßzahlen[619] wider: Während der Rae-Index für den Betrachtungszeitraum bei 0.8 liegt[620], beträgt die effektive Zahl der Parteien 3.7.[621] Dieser Wert erscheint für sich genommen nicht bedenklich hoch, er unterschlägt allerdings die personalistische Gespaltenheit und die Zerfallserscheinungen der 'natürlichen Regierungspartei' CFP.[622] Das Fehlen eines kohäsiven Regierungsblocks sowie die schiere – und wachsende – Zahl von im Kongress vertretenen Gruppierungen (am Ende der Legislaturperiode war deren Zahl auf 14 geklettert; vgl. Burbano de Lara/Rowland 1999: 154) machten die parlamentarischen Kräfteverhältnisse höchst unübersichtlich und ein Regieren auf der Basis verlässlicher Mehrheiten unmöglich. Nicht das präsidentielle Regierungssystem als solches, sondern die Kombination von Präsidentialismus und Multipartismus führten das politische System mehrfach in Richtung Paralyse.

Der *Polarisierungsgrad* des Parteiensystems war in der Zeit seit 1979 unauffällig. Zwar vertrat das Spektrum praktisch alle denkbaren ideologischen Positionen (vgl. Conaghan 1995b: 438), doch kann dem Rechts-links-Schema in Ecuador bekanntlich nicht

---

[619] Die im weiteren Verlauf des Kapitels angeführten Zahlenwerte fußen teils auf Angaben in der Literatur (Mejía 2002; Nohlen/Pachano 2005), teils auf eigenen Berechnungen.

[620] Bei den folgenden Ausführungen zur Zersplitterung des Parteiensystems werde ich nicht mehr auf den Rae-Index verweisen, da dessen Informationsgehalt in dem anschaulicheren Index von Laakso/Taagepera (1979), der die „effektive Zahl der Parteien" misst, enthalten ist.

[621] Im diachronen Vergleich sind diese Werte aber als ausgesprochen niedrig zu beurteilen. Sie gehen auf die relativ starke Konzentration der 69 Parlamentssitze auf zwei Parteien zurück: CFP (31 Sitze) und ID (14 Sitze) (vgl. Mejía 2002: 186). Die Werte für die effektive Zahl der Parteien beziehen sich auf die Provinzabgeordneten und sind – dies gilt auch für die Angaben in den folgenden Regierungsperioden – Freidenberg (2004: 261) entnommen. Für einen alternativen Berechnungsmodus der parteiensystemischen Fragmentierung und seine diachrone Anwendung auf das ecuadorianische Parteiensystem vgl. Mejía (2002: 91ff.).

[622] Es darf auch nicht vergessen werden, dass die Indexwerte auf der Basis der parlamentarischen Stärkeverhältnisse errechnet wurden, die zu Anfang der Legislaturperiode galten. Bekanntlich zerfaserte die Parteienlandschaft im Kongress in der Folgezeit aber beträchtlich.

die gleiche Bedeutung beigemessen werden wie etwa in westeuropäischen Demokratien (vgl. 4.1.2.2). Bei dem Blick auf die Sitzverteilung im Kongress könnte allenfalls angenommen werden, der Überhang zugunsten der Rechtsparteien (vgl. Conaghan 1995a: 438) schlage sich in einer entsprechend rechtslastigen Politik und einem Konfrontationskurs der linken Gruppierungen nieder. Ein derart vom Rechts-links-Gegensatz geprägter politischer Prozess ist für den hier betrachteten Zeitraum aber nicht auszumachen.[623] Die folgenschweren Konflikte im Regierungssystem waren weit eher personalistisch motiviert als Folge ideologisch-programmatischer Differenz. Teilweise wäre zwischen faktischen Kontrahenten, die auf dem Rechts-links-Spektrum benachbart waren, eine viel stärkere Zusammenarbeit zu erwarten gewesen.[624]

Schließlich stellt sich die Frage nach der *Institutionalisierung* des unmittelbar posttransitionalen Parteiensystems.[625] Wie in Kapitel 2.3.3 dargelegt, lässt sich diese Merkmalsdimension in mehrere Subdimensionen unterteilen: Im Folgenden soll auf die Stabilität der zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster, die gesellschaftliche Verankerung der Parteien, die Legitimität des Wahlwettbewerbs und seiner Ergebnisse sowie die parteilichen Organisationsstrukturen Bezug genommen werden. Hinsichtlich der *Stabilität der zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster* muss gar nicht erst der üblicherweise verwendete Volatilitätsindex zurate gezogen werden, um ein extremes Institutionalisierungsdefizit festzustellen. Es genügt der Blick auf die innerparlamentarischen Kräftefluktuationen, um zu erkennen, dass sich die Beziehungsmuster zwischen den verschiedenen Gruppierungen alles andere als stabil darstellten. Dieser Umstand

---

[623] Zwar ist durchaus eine große ideologisch-programmatische Distanz zwischen den Parteien an beiden Enden des Rechts-links-Spektrums, etwa zwischen dem als rechts einzustufenden *Partido Social Cristiano* (PSC) und dem linken *Movimiento Popular Democrático* (MPD) vorhanden. Entscheidend ist aber, ob und wie sich diese in den politischen Prozess übersetzt. Zu der Einschätzung eines schwach ausgeprägten Rechts-links-Gegensatzes im Ecuador der unmittelbaren Posttransitionszeit gelangt auch die vergleichende Untersuchung lateinamerikanischer Parteiensysteme von Coppedge (1998a: 558).

[624] Unmittelbar einleuchtend ist dies mit Blick auf die sozialdemokratische ID, die sich während der gesamten Regierungsperiode, wenngleich der Regierung ideologisch nahestehend, als unsicherer Kantonist erwiesen hat, der bald mit der Exekutive, bald gegen diese stimmte (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1998: 49).

[625] Im Folgenden wie auch bei der institutionalistischen Analyse der übrigen Regierungsperioden (dies gilt gleichfalls für die Kapitel zu Peru und Chile) werden nicht immer sämtliche Indikatoren für den Institutionalisierungsgrad des Parteiensystems (etwa die Parteiidentifikation, die Verbindungen der Parteien zu Interessenorganisationen oder das Alter der im Parlament vertretenen politischen Gruppierungen) besprochen. Dies geschieht nur, insoweit diese im jeweiligen Untersuchungszeitraum relevant im Hinblick auf die Konsolidierung der Demokratie erscheinen.

wirkte sich klar regierbarkeitsfeindlich aus.[626] Was die *gesellschaftliche Verankerung der Parteien* angeht, bietet sich als Indikator zunächst die Konsistenz im Wählerverhalten bei Parlaments- und Präsidentschaftswahlen an: Vergleicht man die Ergebnisse der einzelnen Parteien bei den Kongresswahlen am 29. April 1979 mit denjenigen ihrer jeweiligen Kandidaten bei der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen am 16. Juli 1978, so fällt auf, dass das ecuadorianische Elektorat dem Präsidentschaftskandidaten der CFP, den es mit 27.7 % in die Stichwahl gewählt hatte, einigermaßen konsistent einen Stimmenanteil von 31.7 % für seine Partei zur Seite stellte, den das Wahlsystem auf eine Sitzmehrheit von 44.9 % aufblähte. Wären die Roldós-Wähler ihrem Präsidentschaftsbewerber bzw. dessen politischer Gruppierung bei den Kongresswahlen in Scharen davongelaufen, hätte sich dies sicherlich nicht förderlich auf die Regierbarkeit des politischen Systems ausgewirkt.[627] Der lange Zeitraum zwischen erster Runde der Präsidentschaftswahlen und dem Urnengang für den Kongress lässt allerdings extreme Vorsicht geboten erscheinen, was die Aussagekraft des 'Konsistenzarguments' angeht.[628] Die *Legitimität des Wahlwettbewerbs und seiner Ergebnisse* muss für den Betrachtungszeitraum als im Ganzen gegeben betrachtet werden – wenngleich mit ernst zu nehmenden Abstrichen: Zwar wurden die über freie und faire Wahlen zugeteilten politischen Spitzenämter in Regierung und Kongress weitgehend mit parteigebundenen Akteuren besetzt, doch weist das Phänomen der *cambios de camiseta* (vgl. Anm. 529) auf

---

[626] Noch nicht berechnet werden kann hier die für die Untersuchung der Stabilität der zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster üblicherweise verwendete Volatilitätsrate, d.h. der auf die Gesamtsummen im Parteiensystem bezogene Wechsel an Wählerstimmen von einer Wahl zur nächsten (vgl. 2.3.3.1). Diese Maßzahl soll erst für die zweiten demokratischen Wahlen 1984 zum Einsatz kommen. Ein vergleichender Blick von den letzten vorautoritären hin auf die ersten posttransitionalen Wahlen zeigt aber bereits eine hohe Diskontinuität des ecuadorianischen Parteiensystems an (vgl. Mejía 2002: 120f.).

[627] Ähnlich positiv erging es dem ID-Präsidentschaftsaspiranten Borja, der auf 12.0 %, seine Partei auf 14.8 % der Stimmen kam (Sitzanteil: 20.3 %). Weit weniger konsistent verhielten sich die Wähler mit Blick auf die anderen wichtigen Parteien. So konnte Durán, der für den PSC ins Rennen ging, immerhin 23.9 % der Stimmen auf sich vereinen, seine Partei brachte es aber nur auf 6.4 % (Sitzanteil: 4.4 %). Gleichfalls desaströs wirkte sich die Inkonsistenz des ecuadorianischen Wählerverhaltens im Falle des PLRE aus. Dessen Kandidat für das höchste Staatsamt zählte mit 22.7 % zur Spitzengruppe der Bewerber der ersten Runde, seine Gruppierung musste sich bei den Kongresswahlen hingegen mit 9.7 % der Stimmen zufriedengeben (Sitzanteil: 5.8 %). Die angegebenen Stimmenanteile beziehen sich auf die Provinzialdeputierten, die das Gros der Abgeordneten stellen (zu den Daten vgl. Mejía 2002: 186; Nohlen/Pachano 2005: 389, 401; siehe auch Juárez/Navas 1993: 315; Conaghan 1994: 266).

[628] Wie Mainwaring/Scully (1995a: 9) richtigerweise anmerken, ist es grundsätzlich sinnvoller, *gleichzeitig* stattfindende Parlaments- und Präsidentschaftswahlen auf Übereinstimmung in den Ergebnissen zu untersuchen, denn die Simultaneität macht eine solche Konsistenz wahrscheinlicher (vgl. 2.4.2.3). Da wir es bei den ersten posttransitionalen Wahlen aber mit *nonconcurrent elections* zu tun haben, bietet sich der hier gewählte Vergleich als 'Notlösung' an.

eine gewisse Beliebigkeit in der Zugehörigkeit zu dieser oder jener Gruppierung hin; der politische Prozess war daher durch ein hohes Maß an Unberechenbarkeit gekennzeichnet. Schlussendlich kann das Ausmaß der Institutionalisierung über die Verfestigung der parteilichen *Organisationsstrukturen* ermessen werden. Hier ist wesentlich die Autonomie der Partei gegenüber einzelnen Führungspersönlichkeiten angesprochen, aber auch die Loyalität relevanter politischer Akteure zu ihrer Partei.[629] Das Institutionalisierungsbild, das sich hier bietet, ist unter Konsolidierungsgesichtspunkten wenig ermutigend: Wie aus der Skizze der exekutiv-legislativen Beziehungen unter den Regierungen Roldós/Hurtado ersichtlich, spielen persönliche Animositäten eine weit größere Rolle als parteiliche Bindungen: Diese Tendenz manifestiert sich zum einen in der Spaltung bzw. Neugründung von Parteien, zum anderen in dem erheblichen Ausmaß an Fraktionswechseln (*cambios de camiseta*).[630] Ein Blick auf die Veränderung der Fraktionsstärken im Zeitablauf genügt: So verfügte die CFP im August 1979 noch über 29 Parlamentssitze. Ein Jahr später war die Fraktion auf 17 Mitglieder zusammengeschrumpft, um 1980 und 1981 12 zu erreichen. Im August 1983 betrug sie mit 6 nur mehr ein gutes Fünftel der ursprünglichen Fraktionsstärke. Diesem Schrumpfungsprozess entsprechen das Wachstum bzw. die Neugründung anderer parlamentarischer Gruppen.[631]

Insbesondere zwei Faktoren trugen seit der frühen posttransitionalen Zeit zur Schwächung des Repräsentativsystems bei: der politisch-kulturelle Kontext (vgl. 4.2.1.2.2) sowie das *Wahlsystem* (vgl. Conaghan 1994: 273f., 1995a: 447ff.). Um differenzierte institutionalistische Aussagen formulieren zu können, sollte dieses nach seinen drei Komponenten unterschieden werden. Das *Parlamentswahlsystem* als erstes Teilwahlsystem hat sich ohne Zweifel besonders negativ auf die Parteienlandschaft und damit

---

[629] Dass die Parteien in Ecuador oftmals mit ihren Führern stehen und fallen, wird am Schicksal der einstmals von Asaad Bucaram geleiteten CFP ersichtlich. Als dieser 1981 verstarb, brach ein Kampf zwischen dessen beiden Söhnen Averroes und Avicena um die Nachfolge aus. 1987 gelang es Averroes schließlich, seinen Bruder aus der Partei zu verbannen. Dieser gründete später eine neue Gruppierung, den *Partido Asaad Bucaram* (vgl. Conaghan 1995a: 442).

[630] Tanaka spricht im peruanischen Zusammenhang von „transfuguismo“ (2004a: 152), was stärker auf den ‘Fluchtcharakter’ (span. *tránsfuga*: „Überläufer, Fahnenflüchtiger“) der Fraktionswechsel verweist.

[631] Vgl. zu den Zahlen Saint-Geours (1983: 82); Sánchez-Parga (1998: 231). Dort finden sich auch Angaben über die *cambios de camiseta* bei anderen Parteien. Insgesamt hatten im August 1981 bereits 43 % der Kongressabgeordneten ihre jeweilige Partei gewechselt oder verlassen, zwei Jahre später lag der entsprechende Wert bei 54 % (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1999: 153).

das demokratische System ausgewirkt. Was die Erfüllung der zentralen Funktionen eines Wahlsystems angeht, so gelang es dem Institutionenarrangement nicht, zwei zentralen Erfordernisse in Einklang zu bringen: Zwar gewährte das System einem breiten Spektrum von politischen Alternativen parlamentarische Vertretung und garantierte damit ein hohes Maß an Repräsentativität, doch reichte die Reduktionswirkung des Wahlsystems nicht aus, um klare und insbesondere regierungsfreundliche Stärkeverhältnisse herzustellen. Sicher, insbesondere bei der Wahl der Provinzabgeordneten lag ein vergleichsweise hoher Disproportionseffekt bei der Übertragung von Wählerstimmen in Parlamentsmandate vor (Loosemore-Hanby-Index: 27; bei der Wahl der nationalen Deputierten betrug der entsprechende Wert 12.9), von dem vor allem die stimmstärkste Partei profitierte[632]; doch konnte dies nicht verhindern, dass in den ersten postautoritären Kongress zehn politische Gruppierungen einzogen, von denen sich in der Folge weitere Fraktionen abspalten sollten.[633] Es erscheint fraglich, ob die niedrige durchschnittliche *Wahlkreisgröße* von 2.9, die für die Bestimmung der Provinzabgeordneten zur Anwendung kam, mit Blick auf die Fragmentierung des Parteiensystems 'Schlimmeres verhindern' konnte. Ein derart niedriger Wert lässt eigentlich einen erheblichen Reduktionseffekt auf die Zahl der am Wahlprozess teilnehmenden politischen Gruppierungen erwarten; das ecuadorianische Parteiensystem stellt sich aber – auch regional – als derart zersplittert war, dass die theoretisch erwartbare wahlsystemische Konzentrationswirkung gleichsam ins Leere ging. Dass die Wahlkreisgröße aber eine gewisse politische Relevanz für sich beanspruchen kann, zeigt sich daran, dass bei der im Einheitswahlkreis abgehaltenen Wahl der zwölf nationalen Abgeordneten ein erheblich geringerer Disproportionseffekt auftrat als beim Urnengang für die Bestimmung der Provinzdeputierten. Als praktisch irrelevant muss für die ersten demokratischen Wahlen die Art der *Kandidatur- und Stimmgebungsform* bezeichnet werden; die Wahl mit starren Listen hat keinen sichtbaren Beitrag zur Stärkung der parteilichen Organisationsstrukturen geleistet. Eine gewisse Bedeutung muss hingegen dem technischen Element der *Stimmenverrechnung* zugeschrieben

[632] Hinsichtlich der Provinzialdeputierten kam die CFP nach Stimmen auf 31.7 %, konnte aber 43.8 % der Kongressmandate besetzen (zu den Zahlen vgl. Nohlen/Pachano 2005: 389, 395).

[633] Wie erinnerlich misst der Loosemore-Hanby-Index die über alle Parteien aufsummierte Überrepräsentation bei der Stimmen-Mandate-Umwandlung. Soweit nicht anders angegeben, sind die Indexwerte für die Disproportionseffekte des Wahlsystems das Ergebnis eigener Berechnungen. Die hauptsächlich zurate gezogene Datenquelle stellt der Beitrag von Nohlen/Pachano (2005) dar.

der *Stimmenverrechnung* zugeschrieben werden: Nach einer von Mejía durchgeführten Proportionalitätsanalyse führt das geltende Verfahren dazu, dass die jeweils stimmstärkste Partei – im vorliegenden Fall die CFP – klar überrepräsentiert wird (2002: 65f., 186). Die Entscheidungsregel Proporz trug insgesamt zu einer einigermaßen spiegelbildlichen Übertragung der Stimmen- in Sitzanteile bei; Mehrheitsbildung, wie wir sie aus klar majoritären Institutionenarrangements kennen, ist dem ecuadorianischen Wahlsystem (zumindest bis zur Verabschiedung der neuen Verfassung 1998) fremd.

Das *Präsidentschaftswahlsystem* darf gerade mit Blick auf die Gründungswahlen nicht isoliert betrachtet werden: Da zwischen erstem und zweitem Wahlgang ungewöhnlich lange neun Monate lagen und die Stichwahl zeitgleich mit den Kongresswahlen abgehalten wurde, muss das *Timing* von Präsidenten- und Parlamentswahl unbedingt mitberücksichtigt werden. Zwar kann man davon ausgehen, dass der Zwei-Runden-Charakter der absoluten Mehrheitswahl mit Stichwahl Anreize für eine Kandidatenproliferation gesetzt hat (es erscheint insbesondere fraglich, ob sich die konservativen Kräfte unter den institutionellen Bedingungen relativer Mehrheitswahl mehrere Kandidaten geleistet hätten), doch konnten davon keine unmittelbaren 'Ansteckungseffekte' auf die Wählerentscheidung für die Kongressabgeordneten ausgehen; nach einem dreiviertel Jahr hatten viele Wähler vermutlich schon vergessen, welche Gründe sie zu ihrer Entscheidung für das künftige Staatsoberhaupt veranlasst hatten. Nein, zumindest unter theoretischem Blickwinkel ist eine bessere Kombination von Wahlmodus und Timing im Grunde kaum vorstellbar: Das Erfordernis absoluter Mehrheit verhalf dem neu gewählten Präsidenten zu einem Höchstmaß an Legitimität.[634] Gleichzeitig fiel die polarisierende Entscheidung der Stichwahl – ein einmaliger Wahlkalender in der bisherigen Demokratiegeschichte des Landes (Mejía 2002: 80) – mit den Wahlen für den ersten demokratischen Kongress zusammen, was einen bedeutenden Konzentrationseffekt auf das legislative Parteiensystem vermuten lässt. Und tatsächlich: An dem Tag, als Jaime Roldós mit mehr als zwei Dritteln der Wählerstimmen ins Präsidentenamt gewählt wurde, gelang es seiner Partei *Concentración de Fuerzas Populares*, 44.9 % der Mandate im Parlament einzunehmen. Angesichts der sonst üblichen Zersplitterung der ecuadorianischen Parteienlandschaft kann dies kein Zufall sein: Das bloße Timing ließ den prä-

sidialen *coattail effect* maximal und regierungsfreundlich wirken. Dass sich der vermeintliche Regierungsblock als eine Truppe eitler Streithähne erweisen sollte, konnte zu diesem Zeitpunkt niemand ahnen.

4.2.1.2.2 Kontext

Die Beschäftigung mit politisch-institutionellen Variablen reicht nicht aus, um die Entwicklung der exekutiv-legislativen Beziehungen zu erklären. Einen zentralen Erklärungsfaktor stellen die *sozioökonomischen Randbedingungen* der jungen ecuadorianischen Demokratie dar: Hatten sich die Wachstumsaussichten anfangs vielversprechend ausgenommen[635], „begann die Wirtschaft ab 1981 beträchtlich zu schwächeln" (Minkner-Bünjer 2004: 232; zum Folgenden: ibid.: 232ff.; siehe auch Martz 1983: 302ff., 1984: 352ff., 1985: 385ff.; Saint-Geours 1983: 86ff.): Das BIP-Wachstum ging auf 3.9 % zurück, und die Inflation stieg gegenüber 1979 um 100 % auf 13 % an. 1982 sank das Wirtschaftswachstum weiter auf 1.2 %, um ein Jahr später in die offene Depression zu münden (-2.8 %). Spiegelbildlich sprang die Rate der Geldentwertung im Krisenjahr 1983 auf 53 % (vgl. Tabelle 17). Um die Einnahmeseite des Staatshaushaltes zu stärken, verfügte die Roldós-Administration eine Erhöhung der Elektrizitäts- und Transporttarife sowie der Benzinpreise. Wenig verwunderlich nahmen die sozialen Unruhen im ganzen Land zu. Besonders unter Hurtado schwappte die soziale Konfliktivität in den politischen Raum des Regierungssystems über. Vor dem Hintergrund der schweren internationalen Finanzkrise führte die Regierung ab Oktober 1981 ein Stabilisierungsprogramm mit den Zutaten Abwertung, Subventionsabbau und Steuerreform durch, mit dem das Haushaltsdefizit bekämpft werden sollte.[636] Nicht ohne Erfolg begab sich Hurtado unter die Aufsicht des IWF. Am Ende seiner Amtszeit (1984) konnte Ecuadors Volkswirtschaft ein BIP-Wachstum von 4.2 %, ein Haushaltsdefizit von 0.5 %

---

[634] Zumindest in formaler Hinsicht; wie Freidenberg richtigerweise anmerkt, ist die auf dem Wege der Stichwahl verliehene Legitimation i.d.R. eine „künstliche" (2004: 259).

[635] Bereits der Übergang zur Demokratie hatte unter vergleichsweise günstigen wirtschaftlichen Bedingungen stattgefunden (vgl. Isaacs 1991: 223).

[636] Bereits drei Wochen nach seinem Amtsantritt hatte sich der neue Präsident gezwungen gesehen, vor dem Hintergrund der akuter werdenden Wirtschaftskrise im Fernsehen Austeritätsmaßnahmen zu verkünden (vgl. Martz 1983: 303).

und eine halbierte Inflation (25 %) verbuchen. Doch – und hier erweist sich der sozioökonomische Kontext als entscheidende Determinante im Konsolidierungsprozess der Demokratie – die Politik Hurtados

> war ein Balanceakt zwischen dem wirtschaftlich Notwendigen und dem sozial und politisch Machbaren. Der Verhandlungsspielraum mit dem Kongress war gering. Die Fragmentierung und die mangelnde Parteidisziplin, der Wechsel der Abgeordneten von einer Partei zur anderen sowie die Entstehung der sog. unabhängigen – je nach Interessenlage bei den Parteien „andockenden" – Abgeordneten wurden schon im ersten Kongress nach der Transition zu Kernproblemen der Regierbarkeit. Die Organisationen protestierten anhaltend gegen den IWF (...) und die durch ihn konditionierte Wirtschaftspolitik. Im Oktober 1982 entging Hurtado aufgrund eines langen Generalstreiks nur knapp seiner „Absetzung" durch die Streitkräfte (Minkner-Bünjer 2004: 234f.).

Indem sich die sozialen Proteste in die innerparlamentarische Konfliktrhetorik übersetzten, trug der schwierige sozioökonomische Kontext als Krisenverschärfer im ohnehin konfrontationsgeplagten Regierungssystem bei. Auf diese Weise wirkte die Sphäre des Wirtschaftlich-Sozialen auf das junge Institutionengefüge ein, schwächte dieses und behinderte damit indirekt die Konsolidierung der Demokratie.

Gleichfalls in eine konsolidierungsfeindliche Richtung arbeitete das *politisch-kulturelle Substrat* der ecuadorianischen Demokratie: Der Extrempersonalismus, wie er sich in den Grabenkämpfen zwischen CFP-Chef Bucaram und CFP-Staatspräsident Roldós sowie daraus resultierenden Fraktionsspaltungen äußerte, trug maßgeblich zur Lähmung des politischen Entscheidungsprozesses bei; schließlich verfügte die *Concentración de Fuerzas Populares* über eine Quasi-Mehrheit im Kongress, die nicht etwa als Folge programmatischer Differenzen, sondern einzig aufgrund persönlicher Rivalitäten zerfiel. So kam es zu der absurden Situation, dass „(d)ie ‚Regierungspartei' in die Opposition (ging) und das politische System (paralysierte)" (Minkner-Bünjer 2004: 233). Damit wird offensichtlich, dass der politisch-institutionelle Faktor Parteiensystem nicht ohne seinen politisch-kulturellen Hintergrund betrachtet werden sollte: Erst der „incendiary style of politics" (Conaghan 1990: 87), wie er für die ecuadorianische Politik der neu etablierten Demokratie (und weit über diesen historisch kurzen Zeitraum hinaus) kennzeichnend ist, ließ das Parteiensystem in der beobachteten Weise funktionieren. Die Paralysen des politischen Systems während der Regierungszeit Roldós/Hurtado gehen, wie oben angemerkt wurde, vor allem auf die numerischen (hoher Fragmentierungsgrad) und qualitativen Eigenschaften (vielfältige Institutionalisierungsdefizite, insbesondere Disziplinlosigkeit potenziell konstruktiver Parlamentsmehr-

heiten) des Parteiensystems zurück; dahinter steht aber zu einem guten Teil – schwer fassbar und dennoch analytisch ernst zu nehmen– die subjektive Verfasstheit der ecuadorianischen Politik.

Was die übrigen beiden für den Gesamtzeitraum der Demokratieentwicklung bedeutsamen Kontextfaktoren angeht, so sind diese in den ersten fünf Jahren seit der Transition praktisch nicht in Erscheinung getreten und haben damit eher stabilisierend auf das junge Herrschaftssystem gewirkt oder sich zumindest neutral verhalten. Der *Regionalismus* entfaltete seine politische Spaltungskraft noch nicht in nennenswerter Form[637], und die *zivil-militärischen Beziehungen* erwiesen sich insgesamt als unproblematisch; die Uniformierten zogen es (fürs Erste) vor, sich aus der zivilen Sphäre herauszuhalten und in den Kasernen zu bleiben.[638]

4.2.1.2.3 Fazit

Institutionen haben während der ersten fünf Jahre posttransitionaler politischer Entwicklung eher die Rolle von Katalysatoren ohnehin vorhandener gesellschaftlicher Probleme und Konfliktivität gespielt, als dass sie unabhängig von der Umwelt, in die sie eingebettet gedacht werden müssen, den Lauf der Demokratiegeschichte bestimmt hätten. Den Präsidentialismus als Hauptursache für die Blockadeerscheinungen des Regierungssystems anzusehen erscheint geradezu verwegen; *deadlock* ist in dessen Funktionslogik nicht eingeschrieben, sondern resultiert im konkreten ecuadorianischen Fall aus einer spezifischen Konfiguration von institutionellen 'Vorbelastungen' wie dem von Kritikern der Rigidität geziehenen Prinzip von *separate origin* und *survival*, einem hohen und zu Unberechenbarkeit der parlamentarischen Stärkeverhältnisse führenden Fragmentierungsgrad des Parteiensystems sowie Institutionalisierungsdefiziten, die sich in

[637] Gerade die reibungslose Übergabe des präsidialen Zepters an den *Serrano* und Vertreter einer typischen Hochlandpartei (DP) nach dem Tod des *Costeños* Jaime Roldós und die *innerhalb* der 'Küstenpartei' CFP (und nicht etwa zwischen einer *Costa*- und einer *Sierra*-Gruppierung) wütenden Kämpfe zeigen, dass interregionaler Konflikt in der ersten Hälfte der 1980er-Jahre noch nicht oben auf der politischen Agenda stand.

[638] Vgl. Saint-Geours (1983: 91f.), der das Ausbleiben von Umsturzversuchen neben der Passivität des Militärs auch auf die Gespaltenheit der sozialen Protestbewegung sowie die internationale Unterstützung für die Regierung Hurtado zurückführt.

unkohäsiven Abstimmungsverhältnissen niederschlugen.[639] Erschwerend hinzu kamen eine katastrophale Wirtschaftslage, die ein hohes Maß an sozialem Konfliktpotenzial im parlamentarischen Raum akut werden ließ, und – eine Art Grundmelodie des politischen Prozesses überhaupt – eine politische Kultur, der konsensuale Konfliktschlichtungsmuster weitgehend fremd sind.

4.2.2 Die Regierungszeit Febres (1984-1988)

4.2.2.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems

4.2.2.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung

Bereits Anfang 1983 hatten sich die politischen Lager für die anstehenden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen zu formieren begonnen (vgl. zum Folgenden Saint-Geours 1983: 92f.; Martz 1985: 379ff., 1986: 333ff.; Conaghan 1987: 150f.; Corkill/Cubitt 1988: 84ff.; Mauceri 1989: 229f.; Hoffmann 1991: 45f.; Burbano de Lara/Rowland 1998: 50f., 1999: 155f.). Vor dem Hintergrund einer sich verschärfenden Wirtschaftskrise (vgl. Saint-Geours 1988: 10ff.) war es den rechten Parteien gelungen, sich auf einen Kandidaten für das höchste Staatsamt, León Febres Cordero vom PSC, zu einigen und eine gemeinsame Wahlplattform (*Frente de Reconstrucción Nacional*; FRN) zu gründen.[640] Links von Febres tummelten sich acht weitere Präsidentschaftsaspiranten; die Mitte-links-Parteien waren nicht in der Lage gewesen, einen gemeinsamen Kandidaten aufzustellen.[641] Der Wahlkampfton „was vitriolic and aggressive; the actual rallies and manifestations were marked by outbursts of violence in which FRN shock troops played a central role“ (Martz 1985: 379). Am 29. Januar 1984 wurden die zwei-

[639] Zur Bedeutung des Parteiensystems für das Verständnis der Funktionsweise des Regierungssystems während der ersten postautoritären Legislatur vgl. Burbano de Lara/Rowland (1998: 49f.); siehe auch Conaghan (1987).

[640] Die Allianz wurde insbesondere von Febres' PSC, dem PLRE sowie dem PCE, aber auch von drei kleineren konservativen Gruppierungen getragen (vgl. Martz 1985: 379; Conaghan 1987: 150; Freidenberg 2004: 266).

ten allgemeinen Wahlen der jüngeren Demokratiegeschichte Ecuadors abgehalten. Im Rennen um das höchste Staatsamt gelangten Febres und Rodrigo Borja Cevallos von der *Izquierda Democrática* – Letzterer mit einem Vorsprung von 1.5 Prozentpunkten – in die Stichwahl (vgl. Tabelle 24).[642]

Tabelle 24: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1984 (erster Wahlgang)

in % der gültigen Stimmen

Rodrigo Borja Cevallos (ID)	28.7
León Febres Cordero (PSC)	27.2
Ángel Duarte (CFP)	13.5
Jaime Hurtado (MPD)	7.3
Jaime Aspiazu (FRA)	6.8
Francisco Huerta (PD)	6.6
Julio César Trujillo (DP)	4.7
René Mauge (FADI)	4.3
Manuel Salgado (PSE)	0.8

Quelle: Nohlen/Pachano (2005: 402).

Bei den zeitgleich abgehaltenen Kongresswahlen gelang es den konservativen Parteien nicht, die Waage der parlamentarischen Kräfteverhältnisse zu ihren Gunsten zu neigen. Das Parlament blieb in der Hand von Mitte-links-Gruppierungen. Als klare Siegerin aus dem Urnengang ging die *Izquierda Democrática* hervor und trug dazu bei, dass die neu gewählte Volksvertretung den Charakter eines „Modernisierungskongresses“ („Congreso modernizante“; Burbano de Lara/Rowland 1999: 156) annahm, in dem die jüngeren, ‘fortschrittlicheren’ Parteien ein höheres parlamentarisches Gewicht hatten als in früheren Zeiten (vgl. Tabelle 25).

[641] Insgesamt nahmen an den Wahlen 17 offiziell registrierte Parteien und neun Präsidentschaftskandidaten teil. Damit stellt sich die politische Repräsentationslandschaft erheblich zersplitterter dar als bei den Gründungswahlen (vgl. Martz 1985: 379).

[642] Es war allgemein erwartet worden, dass der erfolgreiche Unternehmer und lautstarke Oppositionsführer Febres die meisten Stimmen im ersten Wahlgang auf sich vereinen würde.

Tabelle 25: Zusammensetzung des ecuadorianischen Kongresses, 1984-1986

	Sitze	Sitzanteil in %
Izquierda Democrática (ID)	24	33.8
Partido Social Cristiano (PSC)	9	12.7
Concentración de Fuerzas Populares (CFP)	7	9.9
Frente Radical Alfarista (FRA)	6	8.5
Partido Demócrata (PD)	5	7.0
Democracia Popular – Unión Demócrata Cristiana (DP-UDC)	4	5.6
Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE)	4	5.6
Movimiento Popular Democrático (MPD)	3	4.2
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	3	4.2
Frente Amplio de Izquierda (FADI)	2	2.8
Partido Conservador Ecuatoriano (PCE)	2	2.8
Partido Nacionalista Revolucionario (PNR)	1	1.4
Partido Socialista Ecuatoriano (PSE)	1	1.4

Quelle: Mejía (2002: 187).

Obwohl ein Sieg des konservativen Bewerbers um die Präsidentschaft unwahrscheinlich schien, weil die Mitte-links-Parteien im Januar eine Mehrheit bei den Parlamentswahlen errungen hatten, konnte sich Febres am 6. Mai gegen seinen Konkurrenten durchsetzen (siehe Tabelle 26) – wohl nicht zuletzt deshalb, weil er den Populismus-[643] und Aggressivitätsgrad seines Wahlkampfes noch einmal gesteigert hatte.[644] Auch hatte er die stillschweigende Unterstützung der CFP gewonnen (vgl. Barczak 2001: 53). Damit kam es erstmalig in der jüngeren Demokratiegeschichte des Landes zu einer Umkehrung in der Rangfolge der beiden bestplatzierten Präsidentschaftskandidaten vom ersten zum zweiten Wahlgang (*reversión del resultado*).

[643] So wurde beispielsweise der Wahlslogan der ersten Runde, „León: Decisión Nacional“ („León: nationale Entscheidung“), in der Stichwahl durch das volksnah-vielversprechende „León: Pan, Techo y Empleo“ („León: Brot, Heim und Arbeit“) ersetzt (Conaghan 1987: 151).

[644] Dazu hatte nicht zuletzt der – tatsächliche oder zu Wahlkampfzwecken so propagierte – Eindruck aufseiten der konservativen Parteien beigetragen, sie seien ihres gerechten Sieges bei den allgemeinen Wahlen im Januar beraubt worden: „While virtually all participants claimed irregularities and incompetence, it was the *Frente de Reconstrucción Nacional* which insisted that deliberate fraud had been committed against its candidates. It was the unexpected FRN defeat that largely motivated the angry denunciations. The issue remained alive until April (...)“ (Martz 1985: 382; Hervorhebung im Original).

Tabelle 26: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1984 (Stichwahl)

in % der gültigen Stimmen

León Febres Cordero (PSC)	51.5
Rodrigo Borja Cevallos (ID)	48.5

Quelle: Nohlen/Pachano (2005: 402).

Wie bereits sein Vorgänger, so besetzte auch der zweite demokratische Präsident Febres sein Kabinett weitgehend mit parteiunabhängigen Persönlichkeiten (besonders Ökonomen und Wirtschaftsführern); nur ein Drittel der Ressortchefs gehörte bei Amtsantritt im August 1984 einer politischen Gruppierung an (vgl. Martz 1986: 337f.; Burbano de Lara/Rowland 1998: 102). Die für Wahlkampfzwecke gegründete Parteienallianz FRN zerfiel schnell in ihre Einzelteile. Damit bot sich zu Beginn von Febres' Regierungszeit ein Kräfteparallelogramm, in dem sich das Staatsoberhaupt einer oppositionellen Kongressmehrheit aus linken, Mitte- und populistischen Parteien gegenübersah (vgl. Saint-Geours 1988: 5). Sollte der frisch gebackene Präsident, dessen eigene Fraktion auf nicht einmal 13 % der Mandate kam, eine legislativ impotente „lahme Ente" (*lame duck*[645]) abgeben?

4.2.2.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative

Die Kombination von konservativer (Minderheits-)Präsidentschaft und Mitte-links-Mehrheit im Kongress ließ eine Neuauflage der *pugna* befürchten. Und tatsächlich: „With the presidency in the hands of a right-wing administration espousing a neoliberal economic project and a center-left congressional majority, chronic executive-legislative conflicts reemerged" (Conaghan 1987: 151; vgl. zum Folgenden Conaghan 1994: 269ff.; Barczak 2001: 53f.).[646] Gleichsam als Verlängerung des Dauerkonflikts während des Wahlkampfes kam es gleich zu Beginn der Sitzungsperiode zum ersten *deadlock*,

[645] Dieser Ausdruck wird besonders im US-amerikanischen Kontext verwendet und bezeichnet einen Präsidenten, der über keine Kongressmehrheit verfügt und daher weitgehend entscheidungsunfähig ist.

[646] Siehe auch Conaghan/Malloy (1994: 147f., 168ff.); Conaghan (1995a: 442f.); Sánchez-Parga (1998: passim). Hinweise auf die Natur der exekutiv-legislativen Beziehungen während der Regierungszeit Febres finden sich auch in Martz (1986, 1988); Saint-Geours (1988: 3ff.); Burbano de Lara/Rowland (1998: 50ff.).

als die oppositionelle Mehrheit, die sich zu der Allianz *Bloque Progresista* zusammengeschlossen hatte, von einem parlamentarischen Ernennungsrecht Gebrauch machte und mehrere neue (der Opposition nahestehende) Oberste Richter bestimmte.[647] Nachdem der Präsident und die Proregierungsparteien die Verfassungsmäßigkeit dieser Entschließungen in Zweifel gezogen hatten, kamen die parlamentarischen Entscheidungsprozesse im Gefolge von Tränengasattacken, Handgreiflichkeiten und dem Auszug zahlreicher Abgeordneter für vier Monate (August bis Dezember 1984) zum Erliegen.[648] Schon zwei Monate später stand die nächste Krise ins Haus: Febres wies die vom Kongress verabschiedete Erhöhung des Mindesteinkommens zurück und setzte sich sogar über einen Beschluss des Verfassungsgerichts (*Tribunal de Garantías Constitucionales*; TGC) hinweg, das in dem Konflikt zwischen Regierung und Parlament zugunsten des Kongresses entschieden hatte.[649] Die exekutiv-legislativen Streitigkeiten, bei denen auch militärische Interventionsoptionen ins Spiel gebracht wurden, waren begleitet von Pro- und Antiregierungsprotesten außerhalb des Parlamentsgebäudes; auf Streiks und Demonstrationen, in denen die im Gegensatz zur Unternehmerschaft stehenden Interessen der *clases populares* zum Ausdruck kamen, antwortete die Regierung mit eiserner Hand. Erst nachdem es Febres über mehrere Monate hinweg gelungen war, mit einer Mischung aus Lockungen und Drohungen Deputierte aus den Oppositionsfraktionen

---

[647] Der *Bloque* war eine Allianz aus *Izquierda Democrática*, der Partei mit der stärksten Parlamentsrepräsentation, und sechs (zumeist mandatsschwachen) Gruppierungen: PD, DP, FADI, MPD, PSE und PRE. Er stellte 42 der 71 Kongressabgeordneten und hielt damit eine parlamentarische Mehrheit von nahezu 60 %. Daneben formierte sich ein Bündnis, das die Ambivalenz gegenüber der Regierung schon im Namen trug: Die „dritte Position“ (*Tercera Posición*), bestehend aus FRA und CFP, stand zu Beginn der Legislaturperiode weder auf Regierungs- noch auf Oppositionsseite, sollte sich aber mit der Zeit mehr und mehr dem Präsidenten Febres und seiner Partei annähern (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1998: 51f.).

[648] Erst kurz vor Weihnachten wurde der Konflikt beigelegt: Alle im Amt befindlichen Richter des Obersten Gerichtshofes – des alten wie des neu konstituierten, die parallel zueinander in verschiedenen Gebäuden tagten (!) – traten zurück, und ein neues Richterkollegium wurde bestimmt, das ein ausgewogenes Verhältnis von Pro- und Antiregierungskräften widerspiegelte (vgl. Martz 1986: 339; Burbano de Lara/Rowland 1998: 53).

[649] Das Mittel, mit dem der Präsident seinem Willen Geltung verschaffte, war so schlicht wie wirkungsvoll: Anstatt der Gerichtsentscheidung Folge zu leisten, veröffentlichte er ein eigenes Dekret im ecuadorianischen Gesetzblatt (*Registro Oficial*). Eine paradoxe Entscheidung des Verfassungsgerichts im Mai 1985 brachte die formale Lösung des interinstitutionellen Konflikts: Das Verhalten des Staatsoberhauptes wurde zwar für verfassungswidrig erklärt, gleichzeitig aber dessen Dekret als zulässig eingestuft.

abzuwerben[650], entspannte sich die Lage: Während der Sitzungsperiode 1985/86 (August 1985 bis August 1986) konnte sich der Regierungschef auf eine Allianz mit Parlamentsmehrheit stützen, der neben den Parteien des einstmaligen Wahlbündnisses *Frente de Reconstrucción Nacional*, denen der Einzug in den Kongress gelungen war, die mandatsstarken Gruppierungen CFP und FRA sowie acht parteiunabhängige Abgeordnete angehörten.[651]

In den Halbzeitwahlen vom 4. Juni 1986 – den ersten *midterm elections* des demokratischen Ecuador – bestätigte sich die Mehrheit des *Bloque Progresista*.[652] Damit erneuerte sich aber auch der Minderheitspräsidenten-Status von Febres, wenngleich mit Veränderungen in den parlamentarischen Stärkeverhältnissen (vgl. Tabelle 27).[653] Für Halbzeitwahlen unüblich, verlor die Oppositionspartei *Izquierda Democrática* einen beachtlichen Teil ihrer Mandate und stellte fortan nur noch 17 statt 24 Abgeordnete. Spiegelbildlich überraschend ging die konservative Regierungspartei PSC gestärkt aus den Wahlen hervor und konnte ihre Sitzzahl von 9 auf 14 steigern. Gleichfalls unerwartet schnitt der sozialistische PSE ab, der fortan mit 6 statt einem Deputierten im Kongress vertreten war (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1999: 157f.; vgl. auch Saint-Geours 1988: 7ff.).

---

[650] Conaghan/Malloy (1994: 168) beschreiben die Versuche Febres', die Opposition zu schwächen, folgendermaßen: „His approach to undoing the bloque was anything but subtle: it included enticing deputies to desert their parties, questionable legal maneuvers that tied up congressional legislation, and the use of physical force to intimidate Congress."

[651] Bereits im Juni desselben Jahres, d.h. gegen Ende der Sitzungsperiode 1984/85, hatte sich die parlamentarische Kräftewaage zugunsten der Regierung geneigt. Zu diesem Zeitpunkt waren so viele Abgeordnete zur Regierungsseite übergelaufen, dass diese aus ihrer ursprünglichen Minderheits- in eine Mehrheitsposition gelangt war (37 der 71 Kongressabgeordneten; vgl. Burbano de Lara/Rowland 1998: 53). Nach Conaghan/Malloy (1994: 147f.) stellen die Abwerbungsbemühungen der Exekutive gegenüber den Oppositionsfraktionen eines von zwei Instrumenten dar, dem politischen Willen der Regierung Geltung zu verschaffen; die zweite Taktik sei in der aggressiven, die formalen Spielregeln des politischen Systems missachtenden Haltung Febres' zu sehen.

[652] Aus Furcht vor einem Verlust der Kontrolle über den Kongress hatte der Präsident zwischenzeitlich den Plan gehegt, die Zwischenwahlen zu verschieben oder sogar abzuschaffen. Vehementer Widerstand vonseiten der US-Regierung hielt ihn allerdings davon ab, ihn in die Tat umzusetzen (vgl. Martz 1988: 110; Conaghan/Malloy 1994: 170).

[653] Zur Schwächung des Präsidenten trug zusätzlich dessen Niederlage in einem zeitgleich mit den Halbzeitwahlen stattfindenden Referendum (*consulta popular*) bei, mit dem Febres die Voraussetzung der Parteizugehörigkeit für die Teilnahme an Wahlen aus dem entsprechenden Gesetz streichen wollte (vgl. Saint-Geours 1988: 7; Conaghan 1994: 271; Conaghan/Malloy 1994: 170).

Tabelle 27: Zusammensetzung des ecuadorianischen Kongresses, 1986-1988

	Sitze	Sitzanteil in %
Izquierda Democrática (ID)	17	23.9
Partido Social Cristiano (PSC)	14	19.7
Concentración de Fuerzas Populares (CFP)	7	9.9
Partido Socialista Ecuatoriano (PSE)	6	8.5
Democracia Popular – Unión Demócrata Cristiana (DP-UDC)	5	7.0
Frente Radical Alfarista (FRA)	4	5.6
Movimiento Popular Democrático (MPD)	4	5.6
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	4	5.6
Frente Amplio de Izquierda (FADI)	3	4.2
Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE)	3	4.2
Partido Demócrata (PD)	2	2.8
Partido Conservador Ecuatoriano (PCE)	1	1.4
Pueblo, Cambio y Democracia (PCD)	1	1.4

Quelle: Mejía (2002: 188).

Febres' Regierungsstil blieb von der Bestätigung der prekären parlamentarischen Basis unberührt; er „regierte furchtlos weiter" (Saint-Geours 1988: 8; Übersetzung AO). Damit stieß er nicht nur innerhalb des Parlaments, sondern auch außerparlamentarisch auf erheblichen Widerstand: Im März 1986 hatten Angehörige der Luftwaffe zweimal den Aufstand gegen die Regierung geprobt.[654] Nun, im Oktober, ignorierte Febres einen Amnestiebeschluss des Kongresses, mit welchem dem Anführer der Rebellion, General Frank Vargas Pazzos, Straffreiheit gewährt werden sollte. Daraufhin griffen die Militärs zu schärferen Waffen und entführten den Präsidenten mit dem Ziel, Vargas' Freilassung zu erpressen (vgl. Bieber 1989: 12). Bereits nach wenigen Stunden willigte Febres ein. Dies bewahrte ihn allerdings nicht davor, einige Tage darauf in das Visier einer impeachmentwilligen Opposition zu geraten[655]: Zwar gelang es dem *Bloque Progresista* nicht, den Präsidenten zu Fall zu bringen, doch unterbreiteten die Parteien der oppositionellen Allianz Febres ein offizielles Rücktrittsgesuch. Zu einem letzten Showdown zwischen Präsident und Parlament kam es im Oktober 1987: Abermals setzte sich das Staatsoberhaupt über eine verfassungsgemäße Entscheidung der Legislative hinweg.

[654] Unter lauten Korruptionsanklagen gegen zwei Angehörige der Regierung wurde der Luftwaffenstützpunkt des Küstenortes Manta eingenommen, zwei Wochen darauf derjenige von Quito (vgl. Saint-Geours 1988: 6f.; Mauceri 1989: 230; ausführlicher: Conaghan/Malloy 1994: 169ff.).

Indem sich Febres weigerte, einen parlamentarischen Zensurbeschluss umzusetzen und seinen Minister Robles des Amtes zu entheben[656], setzte er eine Konfliktspirale in Gang, deren Wirkungen auch das außerparlamentarische Geschehen erfassten (z.B. Unterstützung des Präsidenten seitens der Polizei, Ausrufung eines Generalstreiks durch den FUT zur Umsetzung des Zensurbeschlusses) und in den exekutiv-legislativen Raum zurückwirkten (z.B. Drohung eines Parlamentariers, führende Polizeiverantwortliche ihres Amtes zu entheben). Schlussendlich trat der Minister – Febres hatte zwischenzeitlich präsidiale Notstandsrechte in Anspruch genommen und war scharf gegen die gewerkschaftliche Opposition vorgegangen – von seinem Amt zurück.[657]

Ein Grundzug des Regierungsstils von 1984 bis 1988 besteht in der Neigung der Exekutive, das Parlament in seiner legislativen Zuständigkeit per Dekret zu umgehen (vgl. Conaghan 1994: 276f.; Conaghan/Malloy 1994: 145ff.; siehe auch Saint-Geours 1988). 1984 und 1985 wurden 26 sog. ökonomische Dringlichkeitsdekrete (*decretos-leyes económicas urgentes*; vgl. 4.1.2.1) erlassen, v.a. um den neoliberalen Kurs der Regierung gegen den Willen der Mitte-links-Opposition durchzusetzen (vgl. Mejía 2002: 157).[658] Der präsidiale Hang zum Dekretismus sollte aber nicht als Zeichen der Stärke einer Verfassungsinstitution interpretiert werden; eher müssen der Machtwille eines Präsidenten mit autoritären Neigungen und mangelnder bzw. im Laufe der Zeit

[655] Als Argument für eine Absetzung des Präsidenten wurde vorgebracht, dieser habe durch seine Weigerung, den Amnestiebeschluss des Kongresses umzusetzen, die Entführungskrise erst verursacht.

[656] Was die politische Relevanz des parlamentarischen Kontrollinstruments *juicio político* angeht, so wurden während der Regierungszeit Febres insgesamt vier Minister ihres Amtes enthoben (Burbano de Lara/Rowland 1998: 102, 110, 1999: 183; vgl. auch Conaghan 1994: 269). Diese gegenüber der Vorlegislatur leicht erhöhte und auf einen Zeitraum von nur vier Jahren bezogene Ziffer (1979-1984: zwei Ministerzensuren) mag auf eine gleichfalls erhöhte Konfliktivität in der zweiten posttransitionalen Regierungsperiode hinweisen. Dafür spricht insbesondere die Tatsache, dass die Zahl der Absetzungs*drohungen* unter Febres auf 64 anschnellte, während sie unter dessen Vorgängern Roldós und Hurtado bei 27 gelegen hatte (vgl. Sánchez-Parga 1998: 85).

[657] Zu diesem Zeitpunkt waren sämtliche Allianzformen, die sich im Laufe der Legislaturperiode herausgebildet hatten, bereits zerfallen (etwa seit August 1987). Sowohl der *Frente de Reconstrucción Nacional* als auch *Bloque Progresista* und *Tercera Posición* (vgl. Anm. 647) hatten aufgehört, als mehr oder weniger einheitlich auftretende parlamentarische Handlungseinheiten zu existieren (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1998: 56, 58). Die parlamentarischen Kräfteverhältnisse nahmen damit im letzten Jahr der Regierungszeit Febres einen amorphen Charakter an.

[658] Diese Zahl bleibt freilich weit hinter den aus Peru (vgl. 5.2) bekannten Werten zurück. Sie muss in einem innerecuadorianischen Zusammenhang gesehen werden.

stark schwankender Rückhalt im Parlament dafür verantwortlich gemacht werden.[659] Dass der dekretistische Präsident Febres in Wahrheit eine ziemlich 'lahme Ente' war[660], belegen die Erfolgsraten der in den Gesetzgebungsprozess eingebrachten Regierungsvorlagen: Gerade 5 % der Entwürfe aus der Exekutive wurden tatsächlich verabschiedet (bei den Parlamentsvorlagen liegt der entsprechende Wert sogar bei nur 3 %)[661]; in diesen Zahlen spiegeln sich die Schärfe der *pugna de poderes* und die daraus resultierende Systemblockade wider (Sánchez-Parga 1998: 70, 72, 206).

4.2.2.1.3 Fazit

„From 1984 through 1988, Ecuador staggered under a double burden of economic and institutional crises that threatened to rupture the democratic regime altogether" (Conaghan 1989: 137). Zu einem Zusammenbruch der jungen demokratischen Ordnung kam es zwar nicht. Doch war der Betrachtungszeitraum mit Blick auf die Eskalationsleiter politischer Krisenmomente von einem aggressiven und kompromisslosen politischen Stil geprägt, der die Existenzberechtigung der jeweils anderen Institution mehrfach infrage stellte. Auch praktizierte Präsident Febres einen extremen *decretismo*, der die

---

[659] Martz (1988: 109f.) zeichnet die Entwicklung der Kräfteverhältnisse während der Amtszeit von León Febres Cordero anschaulich nach (für eine genaue numerische Erfassung der innerparlamentarischen Fluktuationen vgl. Saint-Geours 1988: 5). Insgesamt konnte sich die Regierung nur während eines der vier Jahre der Legislaturperiode auf eine parlamentarische Mehrheit stützen (August 1985 bis August 1986; zu der Entwicklung der parlamentarischen Stärkeverhältnisse vgl. auch Burbano de Lara/Rowland 1998: 50ff.; Sánchez-Parga 1998: 180ff.). Den schwankenden Mehrheitsverhältnissen im Kongress entsprach eine stetige Rotation in der Riege der Minister, deren Geschwindigkeit allerdings um einiges unter derjenigen der Vorgängerregierung lag. So zählte die Regierung Febres insgesamt 31 Minister. Ein Minister bekleidete sein Amt im Durchschnitt 560 Tage, d.h. 18.7 Monate, also gut 5 Monate länger als unter der Regierung Roldós/Hurtado (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1998: 102, 108, 1999: 183; Anm. 609; siehe auch Sánchez-Parga 1998: 87).

[660] Neben den regierungsungünstigen Mehrheitsverhältnissen im Kongress sind insbesondere die Vorgänge um den rebellierenden General Vargas (s.o.) sowie ein schweres Erdbeben im März 1987 als Schwächungsfaktoren der präsidialen Autorität zu nennen (vgl. Conaghan/Malloy 1994: 172).

[661] Von 886 während der gesamten Legislaturperiode im Parlament eingebrachten Gesetzentwürfen wurden 140 tatsächlich verabschiedet. Nur 26, d.h. 18.6 % der angenommenen Vorlagen, hatten ihren Ursprung in der Exekutive (Burbano de Lara/Rowland 1999: 187; für die Vorlegislaturperiode liegt die entsprechende Quote bei immerhin 23 %; vgl. auch die leicht abweichenden Zahlen in Sánchez-Parga 1998: 70). Die Zahlenwerte weisen auf eine sowohl absolut gesehen als auch im Vergleich zur ersten demokratischen Legislaturperiode legislativ schwache Regierung hin – ein Umstand, den die Febres-Administration über den weidlichen Rekurs auf das Rechtsinstrument des Dekrets wettzumachen suchte. Das negative Legislativmittel Veto nutzte der zweite demokratisch gewählte Präsident dagegen nicht in dem Ausmaß wie sein Vorgänger (Burbano de Lara/Rowland 1999: 187).

Umsetzung neoliberaler Politik gleichsam entparlamentarisierte und in der Exekutive zu zentralisieren trachtete.[662] Um den Kongress als eigenmächtigen politisch-institutionellen Akteur zu umgehen, scheute er darüber hinaus vor Drohungen, Korruption und der großzügigen Ausnutzung legaler Schlupflöcher nicht zurück (Burbano de Lara/Rowland 1998: 58). Schließlich weisen die im diachronen Vergleich besonders hohe Frequenz an Putschgerüchten (fast immer im Zusammenhang mit exekutiv-legislativen Streitigkeiten stehend; vgl. Sánchez-Parga 1998: 113, 117), die Interventionsneigung von Teilen des Militärs, eine erhöhte Bereitschaft des Kongresses zu Ministerzensuren (vgl. Anm. 656), Klagen über Menschenrechtsverletzungen durch die staatlichen Sicherheitskräfte (vgl. Sánchez-Parga 1998: 110) sowie offen unkonstitutionelle Praktiken seitens des Präsidenten[663] auf eine Demokratie hin, die von Normalität im Sinne von Systemstabilität weit entfernt war. Unter Febres schien ein leichter Stoß in die richtige, oder besser: die falsche Richtung zu genügen, um die demokratische Herrschaft in eine autoritäre kippen zu lassen.

4.2.2.2 Institutionalistischer Erklärungsversuch

4.2.2.2.1 Institutionen

Auf der *konstitutionellen Analyseebene*, der Ebene des Regierungssystems, drängt sich für den Betrachtungszeitraum der Eindruck eines praktisch dauerparalysierten politischen Prozesses auf. Der extreme Immobilismus in den exekutiv-legislativen Beziehungen, als dessen präsidial-legislatives Ventil der Hang zu dekretgestützter Politik verstanden werden muss, kann aber nur sehr bedingt auf die institutionelle Grundstruktur des präsidentiellen Systemtyps zurückgeführt werden. Sicher, die Rigidität der *fixed*

---

[662] Vgl. die die Länder des zentralen Andenraums (Ecuador, Peru, Bolivien) vergleichende Untersuchung von Conaghan/Malloy (1994), in der die Autoren im Zusammenhang mit den dort durchgeführten neoliberalen Reformpolitiken eine Tendenz zur Machtkonzentration in der Exekutive feststellen.

[663] In einem Abriss der ecuadorianischen Demokratiegeschichte seit 1979 stellt Sonntag (2001: 132) zur Regierungszeit Febres fest: „His administration was constitutionally dubious and legally often arbitrary.“ Eine vergleichende Studie zur Demokratieentwicklung in Ecuador und der Dominikanischen Republik kommt für beide Länder zu dem Ergebnis, dass „(b)ehind the facade of democratic politics, a shadow world of extra-institutional and extra-legal manoeuvring remains“ (Conaghan/Espinal 1990: 573).

terms band die Gewalten auf Gedeih und Verderb aneinander, und es bestand keinerlei Aussicht auf Hervorbringung einer Mehrheitsregierung. So arbeitete Präsident Febres bis auf ein Jahr als Minderheitspräsident und sah sich offenbar immer wieder genötigt, auf verfassungsmäßig fragwürdigem oder sogar unkonstitutionellem Wege die von ihm angestrebten Politikziele durchzusetzen. Doch sind der parlamentarisch minoritäre Status der Exekutive und die dekretistischen Neigungen des Präsidenten kein notwendiger Ausfluss einer 'institutionellen Logik' des Regierungssystems – wenngleich sie, insbesondere was die konstitutionelle Innovation des Dekretinstruments anlangt[664], durch die Spielregeln des politischen Systems *ermöglicht* wurden.[665] Einzig die Kontrollkompetenzen des Kongresses, namentlich die Interpellations- und Zensurbefugnisse der Parlamentarier, können als eindeutige institutionelle Krisenverschärfer in den bewegten Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative ausgemacht werden. Doch auch hinter diesem in Ecuador scheinbar automatisch konfliktgenerierenden parlamentarischen Kontrollinstrument wirkten Kräfte insbesondere parteiensystemischer und politisch-kultureller Natur, nicht zu vergessen die einen allzu formlosen Umgang mit den formalen Regeln des politischen Systems offenbarende Persönlichkeit des Präsidenten.[666]

Durch die Zuhilfenahme *parteiensystemischer Faktoren* können die Dynamik der exekutiv-legislativen Beziehungen sowie deren Auswirkungen auf den demokratischen Konsolidierungsprozess besser erfasst werden. Der vordergründig hauptsächlich auf die Minderheitsposition der Regierung zurückgehende Immobilismus des Regierungssystems hat seine tieferen Ursachen im *Fragmentierungsgrad* des Parteiensystems. War dieser in der Vorlegislaturperiode (für ecuadorianische Verhältnisse) noch moderat gewesen, stieg er unter Febres auf 5.7 effektive Parteien (auf Parlamentsebene) an, um nach den Zwischenwahlen den Rekordwert 7.4 zu

---

[664] Die ökonomischen Dringlichkeitserlasse, auf die sich Febres stützte, sind das Ergebnis einer Verfassungsreform, die 1984 in Kraft trat.

[665] Vgl. auch Conaghan/Malloy (1994: 159f.), die mit Blick auf die Regierungszeit Febres (im Vergleich zu den neoliberalen Regierungen Belaúnde und Paz Estenssoro in Peru bzw. Bolivien) feststellen: „While extensive powers were ascribed to each president in the constitution, presidential power was not simply an artifact of the legal structure. In all three countries, presidents worked actively to enhance their power, especially to neutralize Congress as a potential site of opposition to their programs."

[666] Febres' Umgang mit den politischen Institutionen beschrieb Martz als „casual attitude toward procedural niceties" (1988: 122). Eine gute Charakterisierung des aggressiv-kämpferischen Politikstils findet sich auch in Conaghan/Malloy (1994: 168f.).

erreichen.[667] Für eine Regierung, deren eigene Partei ohnehin weit von einer parlamentarischen Majorität entfernt war, musste eine so hohe Zersplitterung die Suche nach Mehrheiten nur weiter erschweren. Gerade ein Jahr lang, von August 1985 bis August 1986, konnte der Präsident dem Schicksal einer 'lahmen Ente' entrinnen, indem es ihm gelang, Mitglieder oppositioneller Fraktionen abzuwerben. Den Rest seiner Amtszeit behinderte der hohe Fragmentierungsgrad der parlamentarischen Parteienlandschaft ein effektives Regieren.[668]

Das *Polarisierungsniveau* des Parteiensystems muss für den Zeitraum von 1984 bis 1988 als erhöht angesehen werden: Mit einer dezidiert neoliberal ausgerichteten Regierung und einer mehrheitlich mitte-links orientierten Opposition standen sich zwei ideologisch antagonistische Blöcke gegenüber. Auch wenn, wie bereits erwähnt, die Bedeutung von 'Ideologie' für Ecuador stark relativiert werden muss, ist damit im Vergleich zur Vorperiode tendenziell ein höheres Konfliktpotenzial verbunden; dies umso mehr, weil die Mitte-links-Parteien ihre Mandatsstärke bei den Wahlen von 1984 gegenüber der Vorlegislaturperiode mehr als verdoppeln konnten (vgl. Conaghan 1995a: 438). Da die großen Konflikte in den exekutiv-legislativen Beziehungen aber nur zum Teil auf programmatische Unterschiede zwischen den Parteien zurückgeführt werden können, sollte der Einfluss der Polarisierung auf den Konsolidierungsprozess auch nicht überschätzt werden. Gleichwohl dürfte er vor dem Hintergrund der neoliberalen Politik Febres' eine bedeutend größere Rolle gespielt haben als unter Roldós bzw. Hurtado. Besonders der Konflikt um die Erhöhung des Mindesteinkommens (Februar 1985) kann ohne die ideologische Distanz der beteiligten Parteien nicht erklärt werden.

Institutionalisierung: Wer in der unmittelbaren Posttransitionsphase angenommen hatte, es würde sich bald ein weniger inchoatives Parteiensystem etablieren, sah sich schnell eines Besseren belehrt. Die *zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster* etwa müssen auch für die Regierungszeit Febres als instabil bezeichnet werden. Auf der Wähler-

---

[667] Die Gesamtzahl der Parteien, denen der Einzug ins Parlament gelang, betrug sogar 13 (Burbano de Lara/Rowland 1999: 155).

[668] Die parlamentarische Basis des Präsidenten (d.h. die Gesamtheit der PSC-Abgeordneten) verbreiterte sich zwar um ca. 50 % (von fast 13 % der Kongresssitze 1984/85 auf nahe 20 % in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode; vgl. Sánchez-Parga 1998: 53f.). Unter dem Blickwinkel effektiven Regierens, das auf parlamentarische Mehrheiten (d.h. 50 % plus x) angewiesen ist, muss dies allerdings als Tropfen auf den heißen Stein gewertet werden.

ebene kommt dies in hohen Volatilitätswerten von 52 (1979-1984) bzw. 26 (1986-1988) zum Ausdruck.[669] Auch mit Blick auf die *gesellschaftliche Verankerung der Parteien* kann nicht von einem Mehr an Institutionalisierung gesprochen werden. Die Ergebnisse, welche die Parteien und ihre jeweiligen Präsidentschaftskandidaten erzielten, divergieren erheblich – und dies, obwohl beide Wahlen am selben Tag (29. Januar 1984) stattfanden. So konnte beispielsweise Rodrigo Borja von der ID 28.7 % der Stimmen auf sich vereinen, seine Partei hingegen (bezogen auf die Provinzdeputierten) nur 20.0 %. Der spätere Präsident Febres gewann sogar 27.2 %, während der PSC gerade auf 11.5 % kam. Das ecuadorianische Parteiensystem funktionierte unter Febres – die Zahlen können letztlich nur eine Ahnung davon vermitteln – genauso wenig als Repräsentationsmechanismus der gesellschaftlichen Interessen wie unter dem Präsidenten vor ihm und den Staatsoberhäuptern nach ihm. Der erratische, gleichsam unorganisierte Charakter des politischen Prozesses der Jahre 1984-1988 muss als ein Spiegel unzureichend organisierter gesellschaftlicher Interessen verstanden werden, die sich ihrerseits in ein unorganisiertes Parteiensystem übersetzten (vgl. Conaghan 1987: 156). Besonders konsolidierungsrelevant stellte sich der geringe Institutionalisierungsgrad des ecuadorianischen Parteiensystems in seiner *organisatorischen Dimension* dar: Da die Loyalität der Kongressabgeordneten zu ihren Parteien keine große Rolle spielte, kam es innerhalb der Legislaturperiode zu erheblichen Verschiebungen der parlamentarischen Kräfteverhältnisse und damit zu permanenter Unsicherheit über die Bedingungen des Regierens: Zwar gab es im Vergleich zu den ersten fünf Jahren der jungen Demokratie weniger *camisetazos*, bemerkenswert erscheint allerdings zweierlei: Zum einen kehrten bereits in dem Zeitraum zwischen Bekanntgabe des Wahlergebnisses und Konstituierung des Parlaments sechs Abgeordnete ihrer jeweiligen Fraktion den Rücken.[670] Zum zweiten befand sich in den Reihen der Parlamentarier von Beginn der Legislaturperiode an ein verhältnismäßig großer Block von Deputierten, die sich als unabhängig erklärten (8 %). Im August 1987, dem Beginn der letzten parlamentarischen Sitzungsperiode, stellten die Fraktionslosen mit sieben Abgeordneten etwa 10 % der Mandate (Burbano de La-

[669] Auf die Institutionalisierungssubdimension Legitimität des Wahlwettbewerbs und seiner Ergebnisse muss hier nicht eingegangen werden; sie war, trotz einiger Unregelmäßigkeiten bei den allgemeinen Wahlen 1984 (vgl. Martz 1985: 381f., 1986: 333, 335), insgesamt gegeben.

[670] Besonders schwer traf es den PD, dessen Fraktionsstärke von fünf auf zwei Parlamentarier zusammenschrumpfte.

ra/Rowland 1999: 156ff.). In diesem inchoativen Parteienumfeld konnte selbst die vergleichsweise gut strukturierte *Izquierda Democrática* nicht zu einem reibungsloseren Funktionieren der exekutiv-legislativen Beziehungen beitragen. Im Gegenteil: Die Tatsache, dass eine diszipliniert auftretende und den ideologischen Positionen der Regierung praktisch diametral entgegenstehende parlamentarische Truppe die Speerspitze der Opposition stellte, fachte den ohnehin lodernden Gewaltenkonflikt zusätzlich an (vgl. Sánchez-Parga 1998: 54).

Als zentraler institutioneller Ermöglichungsfaktor für die chaotischen Repräsentationsverhältnisse im Kongress darf auch bei einer analytischen Erzählung der Regierungszeit Febres das *Wahlsystem* nicht unterschlagen werden. Wie bereits in der ersten postautoritären Legislaturperiode, so vermochte es das *Parlamentswahlsystem* auch in den Jahren 1984-1988 nicht, Repräsentations- und Konzentrationsfunktion in Einklang zu bringen; die breite Vertretung politischer Gruppierungen auf Parlamentsebene ging klar zulasten der Erfüllung der regierbarkeitsnotwendigen Reduktionsaufgabe des Wahlsystems. Die erwartbar hohe Defragmentierungswirkung der 1984 und 1986 zur Anwendung kommenden *Wahlkreiseinteilung* trat nicht ein; zu zersplittert stellte sich das Parteiensystem auf der Wählerstimmenebene dar, als dass dieses technische Wahlsystem-Element – zumal unter den zusätzlich fragmentierend wirkenden Vorzeichen der Präsidentschaftskandidaten-Proliferation – eine übersichtlichere, von weniger Akteuren bevölkerte, regierungsfreundlichere Parteienlandschaft im Kongress hätte hervorbringen können.[671] Kann der politische Relevanzwert der *Kandidatur- und Stimmgebungsform* praktisch vernachlässigt werden, sollte kurz bei dem 1984 und 1986 verwendeten *Verrechnungsverfahren* innegehalten werden: Zwar schoben die Regeln des Wahlsystems der parlamentarischen Vertretung von kleinen und Kleinstgruppierungen keinen Riegel vor (erst 1983 war eine gesetzliche Sperrklausel für verfassungswidrig erklärt worden), doch trug die Art der Stimmenverrechnung immerhin dazu bei, der stärksten Partei gegenüber ihrem stimmlichen Anteilsergebnis ein erkleckliches prozentuales Plus bei der Mandatsvergabe zu gewähren (vgl. Mejía 2002: 187f.) – mit aus Regierungssicht verheerenden Folgen: Denn aus den Kongresswahlen ging sowohl 1984 als auch bei den

[671] Und dies, obwohl der Loosemore-Hanby-Index 1984 immerhin 19 für die Provinz- und 16.9 für die nationalen Abgeordneten betrug und bei den Zwischenwahlen (Neuwahl der Provinzabgeordneten) sogar den Wert 22.4 erreichte.

Zwischenwahlen 1986 nicht die Präsidentenpartei PSC, sondern die Oppositionsführerin ID als stärkste Kraft hervor. Damit kam eine Regierungsmehrheit erst recht nicht zustande; das Wahlsystem verstärkte die regierbarkeitsunfreundlichen Mehrheitsverhältnisse nur und trug damit zu einer Dramatisierung der ohnehin konfliktiven Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative bei.[672]

Erstmalig kam das *Präsidentschaftswahlsystem* 1984 unter 'normalen' zeitlichen Bedingungen zum Einsatz: Zeitgleich mit den Kongresswahlen wählten die Ecuadorianer die beiden Finalisten für die Stichwahl; diese wurde einige Monate später separat abgehalten. Damit konnte dieser Wahlmodus auch zum ersten Mal seine in der Literatur viel diskutierten schädlichen Wirkungen auf Parteiensystem und parlamentarischen Status der Regierung entfalten: In dem Bewusstsein, dass sich die Nicht-Präsentation eines eigenen Präsidentschaftskandidaten negativ auf das eigene Stimmergebnis bei den Parlamentswahlen auswirkt, weil die Sichtbarkeit einer Gruppierung im Wahlkampf ohne präsidentiablen Führer leidet, entschied sich ein Großteil der Parteien dafür, einen eigenen Bewerber ins Rennen um das höchste Staatsamt zu schicken (vgl. Conaghan 1994: 274, 1995a: 449f.) – was die Zahl der Kandidaten sichtbar in die Höhe trieb: von sechs Kandidaten bei den ersten Präsidentschaftswahlen der neuen Demokratie auf neun. Nicht zuletzt als Folge präsidialer Ausstrahlungseffekte auf das Parteiensystem stieg die Zahl der sich zur Wahl stellenden politischen Gruppierungen von 12 auf 17 an (vgl. Mejía 2002: 83; Freidenberg 2004: 260f.). 13 Parteien schafften den Einzug ins Parlament. Unter diesen Bedingungen erscheint parlamentarische Mehrheitsfindung nahezu aussichtslos. Doch der Wahlmodus absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl wirkte sich nicht nur ungünstig auf die Zahl der Parteien mit parlamentarischer Vertretung und den legislativen Status der Regierung aus. Auch gelang es zum ersten Mal einem Präsidentschaftsaspiranten, der den zweiten Platz in der ersten Runde belegen konnte, seinen Widersacher im Rennen um die Stichwahl zu überholen und damit die ursprüngliche Rangfolge umzukehren (*reversión del resultado*). Die ohnehin regierungsunfreundliche, da zersplitterte parlamentarische Kräftelage stellte sich damit noch ungünstiger dar;

[672] Freilich stellte sich der durch die Wahlen entstandene 'Schaden' 1986 weniger dramatisch dar: Zwar erhielt die ID auch hier den stärksten Überrepräsentationsbonus, doch konnte auch der PSC ein deutlich höheres prozentuales Mandatsergebnis verbuchen, als nach dem Stimmenanteil zu erwarten gewesen wäre (vgl. Mejía 2002: 188).

schließlich war die im Windschatten ihres sich erstplatzierenden Präsidentschaftsaspiranten wahlkämpfende *Izquierda Democrática* und nicht der *Partido Social Cristiano* als Siegerin bei den Kongresswahlen hervorgegangen.[673]

In engem Zusammenhang mit dem Modus der Präsidentenwahl steht das 1984 zur Anwendung kommende *Timing*. Wie üblich beim *majority runoff* fiel die erste Runde der Präsidentschaftswahlen mit den Kongresswahlen zusammen. Erst diese zeitliche Abstimmung der beiden Urnengänge ließ die Wählerentscheidung für den nächsten Präsidenten voll auf das Votum für die einzelnen Parteien durchschlagen. Die erstmalig abgehaltenen *midterm elections* hatten dagegen, entgegen den theoretischen Erwartungen, keinen spürbaren Abstrafungseffekt für die amtierende Regierung zur Folge; im Grunde führten die Zwischenwahlen zu einer Erneuerung der Ausgangskonstellation und damit zu einer Verstetigung der Frontstellung Regierungsminderheit – *Bloque Progresista*.

Betrachtet man die Gesamtwirkung des komplexen Institutionenarrangements Wahlsystem für die zweite demokratische Legislaturperiode, so trifft das Gesamturteil zu, welches Conaghan vor gut einer Dekade formuliert hat: „Electoral rules do not offer incentives for parties to form alliances, reinforcing the centrifugal tendencies already at work in this system“ (1995a: 449).

4.2.2.2.2 Kontext

Sozioökonomischer Kontext: Die zu konfliktivem Missbrauch einladenden Kontrollinstrumente des Kongresses, der inchoative Charakter des Parteiensystems wie auch dessen im Vergleich zur Vorlegislaturperiode erhöhte Fragmentierungs- und Polarisierungsniveaus oder das permissive Wahlsystem können die Konsolidierungsprobleme der ecuadorianischen Demokratie während der Regierungszeit Febres nicht allein erklären. Erst vor dem Hintergrund einer präsidentiellen Minderheitsregierung, die gewillt

[673] Vgl. die entsprechenden, komparativ angelegten Ausführungen von Jones (1995b: 98, 100).

war, in Zeiten der Rezession ein neoliberales Reformprogramm[674] umzusetzen, wird verständlich, warum es immer wieder zu schweren Konflikten zwischen Legislative und Exekutive kam.[675] Nachdem die Wirtschaft zunächst positiv auf die unter IWF-Ägide durchgeführten Maßnahmen der neuen Regierung reagiert hatte, stürzte der Ölpreis von 1985 auf 1986 ins Bodenlose (von 26 auf unter 9 US-Dollar pro Fass), was die kaum diversifizierte Ökonomie[676] schwer in Mitleidenschaft zog (vgl. Saint-Geours 1988: 10ff.; Conaghan 1989: 137ff.; Conaghan/Malloy 1994: passim; Minkner-Bünjer 2004: 236f.)[677]: Von über 4 % in 1984 und 1985 sackte das BIP 1986 auf gut 3 % ab, um im Folgejahr – erschwert durch die Zerstörung der transandinen Pipeline infolge eines Erdbebens – von einer tiefen Depression (-6 %) abgelöst zu werden.[678] Die sozialen Kosten im Sinne von Kaufkraftverlusten erscheinen, gerade vor dem Hintergrund einer Mitte der 1980er-Jahre um ca. 2.8 % wachsenden Bevölkerung, selbstevident (vgl. Saint-Geours 1988: 13). 1988, im letzten Regierungsjahr von Febres, fasste die Wirtschaft wieder Tritt und erreichte ein Wachstum, welches das Vorrezessionsniveau weit übertraf (10.5 %). Die Inflationsrate bewegte sich während der ersten Jahre der Regierungszeit im Zahlenraum zwischen 24 und 33 %, sprang im Boomjahr 1988 aber auf weit über 80 % an. Von diesen ökonomischen Bedingungen getrieben und sie zu bändigen suchend, praktizierte die Regierung zunächst ein neoliberal ausgerichtetes Politikmodell. Je mehr Zeit verstrich und die nächsten allgemeinen Wahlen näher rückten, desto eher zeigte sich Febres jedoch bereit, die wirtschaftspolitischen Rezepte seiner Berater

---

[674] Es ging im Wesentlichen um eine weitere Liberalisierung von Wechselkurs, Außenhandel und Finanzmarkt. Martz (1988: 107) sprach am Ende der Amtszeit Febres' von „(t)he most conservative elected government on the South American continent", Corkill/Cubitt (1988: 77) bezeichneten dessen Regierungsstil in Anlehnung an den neoliberalen politischen Kurs von Großbritanniens früherer Ministerpräsidentin als „Andean Thatcherism". Zu der Hinterlassenschaft des 'neoliberalen Experiments' der Regierung Febres vgl. besonders Conaghan (1987: 137ff.); Conaghan/Malloy (1994).

[675] Allerdings muss betont werden, dass sich das neoliberale Reformprogramm der Regierung Febres durch einen gradualistischen und nicht durch einen schocktherapeutischen Ansatz auszeichnete: „Tariff reductions were enacted only after long negotiations with industrialists in 1986. Wages were not frozen and there were no massive cutbacks in the public sector" (Conaghan 1989: 138; vgl. auch Conaghan/Malloy 1994: 143; abweichend Saint-Geours 1988: 11).

[676] 1985 etwa machte Erdöl ca. 60 % der gesamten Exporterlöse und einen etwa gleich großen Anteil des Staatshaushaltes aus (Conaghan/Malloy 1994: 166).

[677] Hinweise auf die sozioökonomischen Randbedingungen der ecuadorianischen Demokratieentwicklung in der Regierungszeit Febres finden sich auch in Martz (1986, 1988).

[678] Durch die Zerstörung der Pipeline kamen die Ölexporte über mehrere Monate zum Erliegen. Die Staatseinnahmen gingen in der Folge um ca. 30 % zurück (Minkner-Bünjer 2004: 237).

in der Schublade verschwinden zu lassen und stattdessen populistisch gefärbten Infrastruktur- und Wohnungsbauprojekten den Vorrang zu geben.[679] Trotz sich zuspitzender Haushaltskrise weigerte sich der Präsident in seinem letzten Amtsjahr, das Niveau der öffentlichen Ausgaben zurückzufahren.[680] Neben den verheerenden Folgen von Ölpreisverfall und Ausfall der wichtigen Pipeline dürfte nicht zuletzt der Druck der Straße 1987 und Anfang 1988 – der seinerseits verstärkt wurde durch eine repressive Politik Febres' gegenüber den Basisorganisationen – dazu beigetragen haben, dass das Staatsoberhaupt auf populärere Maßnahmen zu setzen begann.[681] Diese Dialektik von Regierungshandeln und sozioökonomischem Umfeld spiegelte sich auch in den exekutiv-legislativen Beziehungen wider: Flammten soziale Proteste auf, machten sich oftmals die Oppositionsparteien zum Sprachrohr des Volkes und verschärften damit die Konfliktrhetorik innerhalb des Regierungssystems; ein kooperatives Miteinander zwischen den Gewalten war so ausgeschlossen.[682]

Doch entladen sich sozioökonomisch begründete Konflikte nicht automatisch in Konfrontationen zwischen den Staatsgewalten; auch sind sie keineswegs die einzige außerinstitutionelle Ursache für die immer wieder aufflammende *pugna* im Regierungs-

---

[679] Conaghan merkt zu dem wirtschaftspolitischen Gebaren des Präsidenten kritisch an: „(M)any projects were of dubious economic value. (...) Much of the public works spending bypassed normal ministerial channels and was administered through ad hoc committees dubbed *unidades ejecutoras*. These committees worked directly with the President's office under the supervision of Camilo Ponce Gangotena, a Social Christian party leader and an intimate of Febres Cordero's" (1989: 138; Hervorhebung im Original).

[680] Als Febres' Nachfolger Borja bereits feststand, verstärkte die noch amtierende Regierung ihre Ausgabenpolitik sogar noch und verstärkte damit die Inflationsspirale.

[681] „By mid-1987, Febres Cordero's pragmatism was the guiding force of economic policy, not economic theory. The crisis in the oil industry deeply affected Febres Cordero's thinking on economic matters and changed his orientation" (Conaghan/Malloy 1994: 167). Mit dem Umdenken korrespondierte eine personalpolitische Wende: Wirtschaftspolitische Schlüsselfiguren der Administration, u.a. Finanzminister Alberto Dahik, begannen ihre Posten zu verlassen. Das endgültige Ende des neoliberalen Experiments kann mit Conaghan (1989: 137) auf den 3. März 1988 datiert werden, als Febres in der Folge des Verfalls der einheimischen Währung das Ende des freien Wechselkurssystems ankündigte.

[682] Bereits zu Beginn von Febres' Amtszeit, Anfang 1985, wurde die Logik der Übersetzung gesellschaftlicher in regierungssystemische Konfliktivität sichtbar. So bemerkt Saint-Geours im Zusammenhang mit dem exekutiv-legislativen Streit um die Erhöhung des Mindestlohns (vgl. 4.2.2.1.2): „Die soziale Erregung wurde von der parlamentarischen Opposition übernommen, und man wurde Zeuge endloser Streitereien über die Höhe des Mindestlohns" (1988: 11; Übersetzung AO). Die Speerspitze der Protestbewegung bildete dabei, wie auch im benachbarten Peru unter Präsident Belaúnde, die Gewerkschaftsbewegung, namentlich der Dachverband FUT (Conaghan/Malloy 1994: 148f.). Teilweise endeten die Auseinandersetzungen zwischen Straße und Sicherheitskräften in gewaltsamen Zusammenstößen, etwa am 9./10. Januar 1985, als Demonstrationen gegen eine Erhöhung der Transport- und Treibstoffpreise und ihre Unterdrückung in Quito fünf Tote forderten (vgl. Martz 1986: 340).

system. Die *politisch-kulturellen Eigenheiten* des ecuadorianischen Demokratiekontextes dürfen auch für die Regierungszeit Febres nicht außer Acht gelassen werden. Bereits dessen Aufstieg in das höchste öffentliche Amt verweist auf eine allgemeine – und unter dem Blickwinkel demokratischer Konsolidierung nicht unproblematische – Vorliebe für Caudillos in der politischen Szenerie: Febres verstand sich mehr als vom Volk gewollter Einzelkämpfer denn als Repräsentant einer bestimmten ideologisch-programmatischen Richtung samt dahinterstehendem Parteiapparat. Sein leichtfertiger Umgang mit den formalen Spielregeln des politischen Systems, etwa das Ignorieren von Beschlüssen, die von anderen Verfassungsorganen getroffen wurden, muss als präsidiale Variante einer allgemeinen Institutionenfeindlichkeit gesehen werden, als deren Ausfluss auch die Aufstände von Teilen der Streitkräfte gegen die demokratisch gewählte Zivilgewalt zu werten sind.[683] Nimmt man die hohe Konfliktbereitschaft der politisch relevanten Akteure als Grundmerkmal der politischen Kultur Ecuadors hinzu, wird verständlich, wie Meinungsverschiedenheiten um Mindestlohnerhöhungen oder die Besetzung von hohen Richterämtern sich zu teils mehrmonatigen Blockaden des Regierungssystems auswachsen konnten.

In der Regierungszeit Febres traten die *zivil-militärischen Beziehungen* erstmals in der jungen Demokratie als ernst zu nehmender Störfaktor der politischen Ordnung hervor. Zwei Aufstände gegen die Regierung[684] und die Entführung des Präsidenten belegen, dass es Teile der Streitkräfte an Respekt vor den formalen Konfliktschlichtungsverfahren und dem zentralen Verfassungsorgan des ecuadorianischen Präsidialsystems vermissen ließen. Gleichwohl erschien die Übernahme der zivilen durch die militärische Macht auf dem Putschwege nach wie vor in weiter Ferne.

---

[683] Mit Blick auf die speziell gegen Parteien gerichtete Institutionenfeindlichkeit bemerkte Conaghan noch während der Regierungszeit Febres: „The prevailing culture as a whole is hostile to the notion of parties“ (1987: 157). Entsprechend sprach sie auch Jahre später noch von einer „antiparty mentality“, welche der politischen Kultur des Landes eigen sei (1994: 274).

[684] Conaghan/Malloy bemerken mit Blick auf die von General Vargas angezettelten Aufstände: „Vargas’s protest was the first act of military insubordination to a civilian executive since the reinstallation of civilian rule in 1979“ (1994: 169).

4.2.2.2.3 Fazit

Will der kontextsensible Institutionenforscher resümierend auf die Frage antworten, ob eher institutionelle oder aber nicht-institutionelle Faktoren ein größeres Erklärungsgewicht für den spezifischen Verlauf der Demokratieentwicklung unter Febres für sich beanspruchen können, drängt sich abermals die Einschätzung auf, die Kausalwaage neige sich eher zugunsten des Kontextes. Die immer wiederkehrenden Konfrontationen im Regierungssystem sind weit stärker der rauen, konsensverweigernden politischen Kultur Ecuadors und den sozialen Nöten der Bevölkerung infolge schwerer ökonomischer Verwerfungen geschuldet als dem Präsidentialismus als abstraktem institutionellen Prinzip. Gleichwohl konnte es erst durch diese Regierungssystemform dazu kommen, dass es der unabhängig von der Volksvertretung gewählten Exekutive an einer handlungsermöglichenden parlamentarischen Mehrheit fehlte; erst die umfangreichen Dekretvollmachten in der Verfassung erlaubten es dem Präsidenten, das Parlament als eigentliche legislative Körperschaft legislativ zu umgehen. Politisch-institutionell ‘hinter’ dem Regierungssystem wirkte allerdings das Parteiensystem, das in seiner extremen Zersplitterung, einer spürbaren ideologischen Polarisierung und den für Ecuador üblichen Parlamentarierfluktuationen zwischen den Fraktionen das Funktionieren des exekutiv-legislativen Entscheidungsgefüges erheblich beeinträchtigte. Und indem das Wahlsystem die Übertragung der parteiensystemischen Fragmentierung auf Stimmenebene in den parlamentarischen Raum erst ermöglichte (was allerdings angesichts der regionalen Konzentration der Wählerstimmen auf einzelne Parteien auch ein majoritäres Wahlsystem kaum hätte verhindern können) sowie eine Wahlsituation erlaubte, bei der der zweitplatzierte Bewerber der ersten Runde – mit überaus schwachem parlamentarischen Kontingent ausgestattet – das Rennen im Wettlauf um das höchste Staatsamt machen konnte, hatte auch dieses Institutionenarrangement einen bedeutenden Anteil an der holprigen Demokratieentwicklung der Jahre 1984-1988. Als bedeutend für die Konsolidierungsschwierigkeiten der politischen Ordnung dürfen aber weder die widrigen Kontextfaktoren noch die teilweise problematischen institutionellen Regelungen je für sich alleine angesehen werden; erst im Zusammenspiel, in der Konfiguration trieben sie Ecuador zwar auf dem demokratischen Weg weiter voran, vermochten es aber nicht, die Demokratie in ihrem Bestand zu festigen.

4.2.3 Die Regierungszeit Borja (1988-1992)

4.2.3.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems

4.2.3.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung

Der Wahlkampf, der die Legislaturperiode von 1988 bis 1992 einläuten sollte, verlief in seiner ersten Phase relativ unauffällig. Bei den Kongresswahlen vom 31. Januar 1988 konnten die Mitte-links-Parteien *Izquierda Democrática* und *Democracia Popular* die rechten und populistischen Gruppierungen hinter sich lassen (vgl. Tabelle 28). Der neue Kongress war damit fest in der Hand der 'modernen' Hochlandparteien ID und DP (Saint-Geours 1988: 14ff.; zum Folgenden vgl. auch Hoffmann 1991: 47f.; Burbano de Lara/Rowland 1998: 59f., 1999: 158f.).[685]

Tabelle 28: Zusammensetzung des ecuadorianischen Kongresses, 1988-1990

	Sitze	Sitzanteil in %
Izquierda Democrática (ID)	30	42.3
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	8	11.3
Partido Social Cristiano (PSC)	8	11.3
Democracia Popular – Unión Demócrata Cristiana (DP-UDC)	7	9.9
Concentración de Fuerzas Populares (CFP)	6	8.5
Partido Socialista Ecuatoriano (PSE)	4	5.6
Movimiento Popular Democrático (MPD)	2	2.8
Frente Radical Alfarista (FRA)	2	2.8
Frente Amplio de Izquierda (FADI)	2	2.8
Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE)	1	1.4
Partido Conservador Ecuatoriano (PCE)	1	1.4

Quelle: Mejía (2002: 189).

Die gleichzeitig stattfindende erste Runde der Präsidentschaftswahlen, bei der zehn Aspiranten für das höchste Staatsamt um die Wählergunst buhlten, brachte Rodrigo Borja Cevallos (ID), der sich um ein moderates, um allzu linke Positionen bereinigtes Profil bemüht hatte, und Abdalá Bucaram (PRE), vormaliger Bürgermeister der zweitgrößten

[685] Insgesamt hatten, wie schon vier Jahre zuvor, 17 Parteien an dem Urnengang teilgenommen (Saint-Geours 1988: 14). Zu den Wahlen von 1988 vgl. auch Bieber (1989); Conaghan (1989).

Stadt Guayaquil, in die Stichwahl (vgl. Tabelle 29). War das gute Abschneiden Borjas, den man bereits 1984 als Favorit gehandelt hatte, allgemein erwartet worden, überraschte der Einzug des populistischen Kandidaten Bucaram, dem es gelang, sich gegen den Konservativen Durán und den einstmaligen militärischen Rebellionsführer und Vertreter der Linken, Frank Vargas (vgl. 4.2.2.1.2), durchzusetzen.

Tabelle 29: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1988 (erster Wahlgang)

in % der gültigen Stimmen

Rodrigo Borja Cevallos (ID)	24.5
Abdalá Bucaram Ortiz (PRE)	17.6
Sixto Durán Ballén (PSC/PCE)	14.7
Frank Vargas Pazzos (APRE/PSE/Andere)	12.6
Jaime Mahuad Witt (DP)	11.6
Ángel Duarte (CFP)	7.9
Jaime Hurtado (FADI/MPD)	5.0
Carlos Julio Emanuel (FRA)	3.4
Miguel A. Albornoz (PLRE)	1.6
Guillermo Sotomayor (CNR)	1.1

Quelle: Nohlen/Pachano (2005: 402).

Bucaram sorgte dafür, dass der Wahlkampf für die zweite Runde ins Populistische[686] bis Demagogische abdriftete und von persönlichen Beleidigungen geprägt war.

> Er platzierte die Debatte wörtlich unterhalb der Gürtellinie und sparte kein Mittel aus, um seinen Gegner zu diskreditieren, von den gröbsten Beschuldigungen (Schwarzhandel, Alkoholismus etc.) bis zu wirkungsvollen Angriffen um einige tragende Themen herum: Antikommunismus, Kirche. Indem er Rodrigo Borja als eine Art mit dem Bolschewismus verbundenen Gottlosen darstellte, erklärte er sich zum Herold der christlichen Sache: bis zu seinen im Fernsehen übertragenen 'Clips', die ihn mit den Zügen eines neuen gegeißelten Christus darstellten, das Exil und die Verfolgung andeutend; nach jeder Kreuzigung kommt die Auferstehung (Saint-Geours 1988: 25; Übersetzung AO; vgl. auch Conaghan 1995a: 65)![687]

[686] So versprach Bucaram u.a. Schuhe für die Barfüßigen, die Bildung eines Ministeriums für die Eingeborenen, Preissenkungen für Grundnahrungsmittel und die Verdoppelung des Mindestlohns (vgl. Bieber 1989: 11).

[687] Vgl. auch das Urteil von Burbano de Lara/Rowland, nach dem der Wahlkampf „von messianischen Botschaften, einer aggressiven Sprache und gegenseitigen Anschuldigungen gekennzeichnet" war (1998: 59; Übersetzung AO).

In der Stichwahl am 8. Mai trug, allen Erlösungsversprechungen Bucarams zum Trotz, Borja den Sieg davon (siehe Tabelle 30).[688] Das neue Staatsoberhaupt sah sich – zum ersten Mal in der Geschichte der jungen ecuadorianischen Demokratie – einer Kongressmehrheit gegenüber, deren ideologische Ausrichtung unter dem Blickwinkel der Regierbarkeitsaussichten Anlass zur Hoffnung gab (vgl. Tabelle 28): Die sozialdemokratische ID und die christdemokratische DP waren nicht nur die 'modernsten', also am ehesten einer bestimmten Programmatik verpflichteten und über eine tendenziell landesweite organisatorische Präsenz verfügenden Parteien (vgl. Hoffmann 1995b: 56), sondern sie schlossen auch ein formelles Regierungsbündnis[689], das sie über eine Mehrheit von 37 der 71 Parlamentssitze verfügen ließ.[690] Darüber hinaus reduzierten die Wahlen des Jahres 1988 erstmals die Zahl der Parteien mit Parlamentsrepräsentanz (Freidenberg 2004: 255).

Tabelle 30: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1988 (Stichwahl)

in % der gültigen Stimmen

Rodrigo Borja Cevallos (ID)	54.0
Abdalá Burcaram Ortiz (PRE)	46.0

Quelle: Nohlen/Pachano (2005: 402).

[688] Dieser Sieg ist weitgehend regionalistisch begründet: In den Hochlandprovinzen konnte Borja dreimal so viele Stimmen auf sich vereinen wie sein Konkurrent. Bucarams gutes Abschneiden in der Küstenregion vermochte dieses Stimmenungleichgewicht nicht zu kompensieren (vgl. Saint-Geours 1988: 26f.; Conaghan 1989: 140).

[689] Mit Zähneknirschen kann diese Allianz aufgrund ihres formellen Charakters als 'Koalition' bezeichnet werden (Vereinbarung mit mehreren Parteien, Berufung von Ministern aus den Reihen dieser Partei; vgl. Thibaut 1996: 283; siehe auch Bieber 1989: passim und Burbano de Lara/Rowland 1998: 68, die diesen Begriff verwenden). Da sich das Bündnis aber als kurzlebig und wenig solide erwiesen hat, erscheint es fast angemessener, den von Thibaut (1996: 283) eingeführten Terminus 'parlamentarische Kooptation' zu verwenden. Hier „(folgt) (d)ie präsidentielle Regierungsbildung (...) zwar prinzipiell dem Ziel, parlamentarischen Rückhalt zu gewinnen, unterliegt jedoch in der Praxis Beschränkungen, die aus einer geringen Parteidisziplin im Parlament resultieren oder aus dem Umstand, daß die im Parlament vertretenen Parteien eine Regierungsbeteiligung einzelner Vertreter nicht mit einem festen Regierungsbündnis zu verknüpfen bereit sind." Im oben definierten minimalistischen Sinne (Vereinbarung auf der Grundlage von Ministerberufungen) kann jedoch, zumindest für das erste Jahr der Regierungszeit, der Begriff 'Koalition' verwendet werden. Borja selbst hat es in einem Gespräch mit dem Autor vorgezogen, von „Vereinbarung" („entendimiento", „acuerdo") zu sprechen; Interview mit Rodrigo Borja, Quito, 31.08.2005.

[690] Darüber hinaus stellte sich bald heraus, dass die Regierung bei Abstimmungen im Parlament i.d.R. auf die beiden Abgeordneten des *Frente Amplio de Izquierda* (FADI) sowie der zwei anderen sozialistischen Fraktionen (MPD und PSE mit jeweils zwei und vier Vertretern) zählen konnte.

Stand die Regierungszeit Borja, was die Mehrheitsverhältnisse im Kongress angeht, bereits unter günstigen Vorzeichen, trug der Präsident durch eine entsprechende Regierungsbildung seinerseits dazu bei, die Ausgangsbedingungen weiter zu verbessern: Zum einen betraute er den Christdemokraten Juan José Pons Arízaga mit dem wichtigen Ministerium für Handel und Industrie[691], zum anderen verzichtete er darauf, wichtige Ressorts mit linken Exponenten seiner Partei zu besetzen, und berief stattdessen vier Fachleute ohne Parteibindung in seine (Koalitions-)Regierung (Bieber 1989: 7; Conaghan 1989: 140; Hoffmann 1991: 48, 50; Burbano de Lara/Rowland 1998: 99; Anm. 689). Ein „pluralistisches“ Kabinett, das Borja im Juni 1988 angekündigt hatte, kam gleichwohl nicht zustande (Barczak 2001: 54).[692]

4.2.3.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative

Die Borja-Administration startete zwar mit der stärksten parlamentarischen Ausgangsbasis des bisherigen Demokratiezeitraums in ihr erstes Regierungsbiennium (Sánchez-Parga 1998: 54)[693]; auch ließ die Kräftekonstellation besonders ‘harmonische’ Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative und damit ein reibungsloses Funktionieren des politisch-institutionellen Entscheidungsapparates erwarten – was angesichts der Dauerwirtschaftskrise und der in diesem Zusammenhang abzutragenden Problemberge bereits willkommen geheißen wurde (Minkner-Bünjer 2004: 235; zum Folgenden vgl. Hoffmann 1991: 47ff.; Lateinamerika Jahrbuch 1992: 189ff., 1993: 187ff.; Barczak

[691] Daneben wurde der DP-Politiker Wilfredo Lucero für das Amt des prestigeträchtigen Kongresspräsidenten bestimmt. Auch versuchte sich der Präsident die Stimmen der christdemokratischen Abgeordneten dadurch zu sichern, dass er deren Parteifreunden wichtige Richterämter zusprach (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1998: 60; Minkner-Bünjer 2004: 235, Anm. 17).

[692] Conaghan (1989: 141) stellt für die ersten Monate der Amtszeit Borjas eine „political atmosphere of compromise“ fest. Diese bezieht sich im Übrigen nicht nur auf die gewählten Repräsentanten des politischen Systems, sondern auch auf die wichtigsten Interessengruppen des Landes, die unter dem Schlüsselbegriff der *concertación nacional* in den Entscheidungsprozess der Regierung einbezogen werden sollten (vgl. Hoffmann 1991: 50).

[693] Vgl. auch Barczak (2001: 54, Anm. 15), der die Gesamtheit der Borja in der zweiten Runde der Präsidentschaftswahlen unterstützenden Gruppierungen zusammenrechnet und so auf einen parlamentarischen Block von nahezu 70 % kommt – „the only potential instance of non-divided government“ in dem von ihm untersuchten Zeitraum (1979-2000).

2001: 54f.).[694] Doch vor dem Hintergrund wachsender Kritik an der Wirtschaftspolitik der neuen Regierung brach die Koalition zwischen ID und DP bereits im August 1989, also ein Jahr nach der Inauguration Borjas, auseinander. Die Christdemokraten hatten einen Ausstieg ihrer Partei aus dem formellen Bündnis beschlossen und waren stattdessen eine weniger formale Abmachung mit den Sozialdemokraten eingegangen, hielten gleichwohl an der parlamentarischen Unterstützung für die Regierung fest.[695]

Die Halbzeitwahlen vom 17. Juni 1990 verschoben die parlamentarischen Kräfteverhältnisse weiter zuungunsten der Regierung.[696] Diese geriet jetzt endgültig in eine Minderheitsposition: Die ID kam auf gerade noch 14 Sitze (vorher 30), die DP konnte – nicht zuletzt dank ihrer Abgrenzungsstrategie – die sieben Mandate halten, die sie seit 1988 innehatte. Dagegen gelang es den beiden großen Oppositionsparteien PSC und PRE, ihren Sitzanteil erheblich zu steigern (PSC: von 8 auf 16, PRE: von 8 auf 13). Einen Sprung in der Wählergunst, der sich parlamentarisch auszahlte, machte auch der PSE (von 4 auf 8; vgl. Tabelle 31).

---

[694] Siehe auch Burbano de Lara/Rowland (1998: 60ff.); Sánchez-Parga (1998: passim).

[695] Wohl nicht zufällig wurde nach Aufkündigung der Koalitionsgemeinschaft der christdemokratische Minister für Handel und Industrie durch ein ID-Mitglied ersetzt. Was allgemein die Umschlagfrequenz für Ministerämter in der Regierung Borja angeht, so ist eine gewisse Stabilisierung gegenüber den ersten neun Jahren der jungen Demokratie zu verzeichnen: Nach durchschnittlich 400 bzw. 560 Tagen unter Roldós/Hurtado und Febres amtierte der 'Durchschnittsressortinhaber' während der dritten demokratischen Präsidentschaft 658 Tage (d.h. ca. 22 Monate; vgl. Burbano de Lara/Rowland 1998: 99, 108, 1999: 183).

[696] Eine ausführliche diachrone Analyse der sich verändernden parlamentarischen Stärkeverhältnisse während der Regierungszeit Borja findet sich in Burbano de Lara/Rowland (1998: 60ff.); vgl. auch Sánchez-Parga (1998: 184ff.).

Tabelle 31: Zusammensetzung des ecuadorianischen Kongresses, 1990-1992

	Sitze	Sitzanteil in %
Partido Social Cristiano (PSC)	16	22.2
Izquierda Democrática (ID)	14	19.4
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	13	18.1
Partido Socialista Ecuatoriano (PSE)	8	11.1
Democracia Popular – Unión Demócrata Cristiana (DP-UDC)	7	9.7
Partido Conservador Ecuatoriano (PCE)	3	4.2
Concentración de Fuerzas Populares (CFP)	3	4.2
Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE)	3	4.2
Frente Radical Alfarista (FRA)	2	2.8
Frente Amplio de Izquierda (FADI)	2	2.8
Movimiento Popular Democrático (MPD)	1	1.4

Quelle: Mejía (2002: 190).

Angesichts der durch die Zwischenwahlen bedingten regierungsungünstigen Kräfteverschiebungen im Parlament schien eine Neuauflage der *pugna de poderes* mit Beginn der Sitzungsperiode im August vorprogrammiert – eine Befürchtung, die sich bewahrheiten sollte: Obwohl PSC und PRE die Bildung eines formalen Oppositionsbündnisses ausschlossen, um – bereits mit Blick auf die Präsidentschaftswahlen von 1992 – ein je eigenständiges Profil zu pflegen, einte sie, wie auch den stark angewachsenen PSE, das Bestreben, die Regierung öffentlich vorzuführen und das Interpellationsrecht gegenüber Borjas Ministern weidlich auszunutzen; der kleine PLRE beteiligte sich an dieser destruktiven Antiregierungs-allianz.[697] Im Oktober 1990 kam es zu einem Konflikt zwischen Exekutive und Parlament, weil dieses in eindeutig verfassungswidriger Weise beschlossen hatte, die Amtszeit der Mitglieder des Obersten Gerichtshofes auf zwei Jahre zu verkürzen. Borja wies den Beschluss jedoch zurück, weswegen der zum neuen Parlamentspräsidenten gewählte Averroes Bucaram (ein Cousin von Abdalá und Mitglied der CFP) mit der Einleitung eines Impeachments drohte. Schließlich führte der

[697] Insgesamt sollten dem parlamentarischen Kontrollinstrument des *juicio político* in der Regierungszeit Borja acht Minister zum Opfer fallen, mehr als je zuvor in der jüngeren demokratischen Periode Ecuadors; gegen vier Amtsinhaber wurde das Verfahren 'erfolgreich' im Sinne der Kläger abgeschlossen, die anderen Minister haben wohl gleichsam präventiv ihren Rücktritt eingereicht. Es fällt auf – erscheint aber angesichts der veränderten Mehrheitsverhältnisse im Kongress auch nicht verwunderlich –, dass alle offiziell abgeschlossenen Ministerzensuren nach den Zwischenwahlen von 1990 stattfanden (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1998: 110, 1999: 183; siehe auch Barczak 2001: 55). Die Zahl der Absetzungs*drohungen* ging unter Borja von zuvor 64 auf 47 zurück (vgl. Sánchez-Parga 1998: 85).

Streit über die Verabschiedung eines Amnestiegesetzes zugunsten des exilierten Abdalá Bucaram zu heftigen Auseinandersetzungen, die in Schlägereien zwischen Abgeordneten kulminierten und mit einem Sieg der Befürworter des Gesetzes endeten.

Erst als der kleine PLRE Mitte Oktober die informelle Zusammenarbeit mit den Rechtsparteien einstellte und sich mit den Parteien des Regierungslagers und dem PSE zum *Bloque de Ética Política*, einem Kooperationsbündnis ohne vertragliche Grundlage, zusammenschloss, entspannte sich die Lage. In der Folge boykottierten PSC und PRE die Parlamentssitzungen (mit Ausnahme derjenigen Sitzungen, bei denen es um Interpellationsverfahren ging), weil sie die Autorität des anstelle von Averroes Bucaram neu gewählten Parlamentspräsidenten nicht anerkannten. Die relative Ruhe in den exekutiv-legislativen Beziehungen sollte aber nicht lange währen. Bereits Mitte Februar 1991 zerbrach der *Bloque*, als PSE und FADI sich mit PSC und PRE zusammentaten, um Amtsenthebungsverfahren gegen zwei Minister einzuleiten.

Fortan befand sich die Regierung bis zum Ende ihrer Amtszeit in einer Minderheitsposition. Die Oppositionsparteien bemühten sich, die Regierung zu destabilisieren und – mit Blick auf den näher rückenden Wahltermin – ihr eigenes Profil zu schärfen. Im März und August gelang es ihnen, unliebsame Minister per Zensur zum Rücktritt zu zwingen, dazwischen stellten PSE, PRE und PSC im Kongress einen Antrag auf einen *juicio político* gegen Vizepräsident Parodi wegen angeblicher Begünstigung privater Firmen. Auch der Präsident selbst geriet ins Visier der absetzungswilligen Opposition. Zur letzten exekutiv-legislativen Streitigkeit kam es im April 1992, als der Kongress eine formale Anfrage beim Obersten Gerichtshof einreichte, um wegen eines Gesetzentwurfes zur Reformierung des Geldsystems eine öffentliche Klage gegen den Präsidenten einzuleiten.

Blickt man kurz auf die legislative Produktivität des Regierungssystems unter Borja, so bringt die geringe Quote von 13 % angenommenen Gesetzentwürfen im Verhältnis zur Gesamtzahl der eingebrachten Vorlagen zwar einen weiterhin erhöhten Immobilismus zum Ausdruck, allerdings zeigt der vergleichsweise hohe Wert für von der Regierung eingebrachte und angenommene Vorlagen (39 % im Vergleich zu 5 % in der Vorperiode; vgl. Sánchez-Parga 1998: 70, 207), dass Borja nicht in dem Maße als *lame*

duck bezeichnet werden kann wie sein Vorgänger, der seine Impotenz durch den exzessiven Gebrauch präsidialer Dekretbefugnisse zu kompensieren suchte.[698]

4.2.3.1.3 Fazit

Insgesamt kann für die Konfliktivität der exekutiv-legislativen Beziehungen während der Regierungszeit Borja festgestellt werden, dass die *pugna* sowohl in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht hinter dem zurückblieb, was aus den Vorlegislaturperioden bekannt war (Sánchez-Parga 1998: 54). Allerdings muss zwischen den ersten beiden und den letzten beiden Regierungsjahren unterschieden werden (Burbano de Lara/Rowland 1998: 68). War das erste Biennium angesichts günstiger Kräfteverhältnisse (Regierungsmehrheit im Kongress, schwache Opposition) praktisch frei von exekutiv-legislativen Streitigkeiten gewesen, kehrte die *pugna* mit den Halbzeitwahlen auf die politische Bühne zurück. Die nunmehrige Minderheitsregierung geriet in das Kreuzfeuer einer heterogenen, aber vereint kämpferisch gegenüber der Exekutive auftretenden Opposition.[699]

Wie lässt sich die politische Entwicklung der Jahre 1988-1992 unter dem Blickwinkel demokratischer Konsolidierung abschließend bewerten? Zwar gab es in der zweiten Wahlkampfphase rüde Attacken des Populisten Abdalá Bucaram wider seinen politischen Gegner, zwar kam es im Laufe der Jahre mehrfach zu Krisen, in denen – wie im Fall der versuchten Verkürzung der Amtszeiten der Obersten Richter durch den Kongress – die Grenzen der Verfassungsmäßigkeit überschritten oder aus verbalen Attacken handfeste Schlägereien wurden. Grosso modo muss aber von noch beherrschbaren, nicht systemgefährdenden Entwicklungen gesprochen werden; mit Blick auf die Eskala-

[698] Vgl. auch die absoluten Zahlen in Sánchez-Parga (1998: 70) sowie, mit leicht abweichenden Werten, in Burbano de Lara/Rowland (1999: 187).

[699] Der erhöhte Immobilismus in der zweiten Halbzeit der Regierung Borja zeigt sich nicht zuletzt daran, dass die Zahl der im Kongress bearbeiteten Regierungsvorlagen nach den Zwischenwahlen signifikant zurückging: von 9 bzw. 13 1988/89 und 1989/90 auf 4 bzw. 5 1990/91 und 1991/92 (vgl. Sánchez-Parga 1998: 74f.).

tionsleiter der Dekonsolidierung lässt sich weder präsidialer *decretismo* feststellen[700], noch gab es ernst zu nehmende Versuche, die demokratische Institutionenordnung zu beseitigen.[701]

4.2.3.2 Institutionalistischer Erklärungsversuch

4.2.3.2.1 Institutionen

Wie können *regierungssystemische Faktoren* für die Erklärung dieses relativ niedrigen Konfliktniveaus herangezogen werden? Zunächst bestätigt sich auch für die Regierungszeit Borja, dass der Präsidentialismus Divided-government-Situationen hervorbringen kann, die eine handlungswillige Exekutive vor Probleme parlamentarischer Mehrheitsbeschaffung stellen. Zumindest in den ersten beiden Jahren der Legislaturperiode konnte eine Blockade der Entscheidungsprozesse allerdings vermieden werden, indem es dem Präsidenten gelang, ein koalitionsförmiges Bündnis mit der ideologisch nahestehenden DP zu bilden, das nach einem Jahr einen unverbindlicheren, aber nach wie vor Regierungsentscheidungen ermöglichenden Charakter annahm. Erst als die *mid-term elections* vom Juni 1990 die Mehrheitsverhältnisse so zuungunsten des Regierungsbündnisses verschoben hatten, dass eine planbare Mehrheitsfindung nicht mehr möglich war, wurde das Problem der Minderheitsregierung aus der strukturell angelegten Latenz in die Realität des politischen Prozesses überführt. Jetzt konnte es – unterbrochen vom kurzen Intermezzo des *Bloque de Ética Política* – zu verschiedenen *pugnas* kommen, besonders in Form von Störmanövern der Oppositionsmehrheit, die aber nicht zu schweren Verfassungskrisen eskalierten.[702] Das präsidentielle Regierungs-

---

[700] Borja hat während seiner gesamten Regierungszeit 21 ökonomische Dringlichkeitsdekrete erlassen – ein Wert, der als ausgesprochen moderat bezeichnet werden muss (Burbano de Lara/Rowland 1999: 187f.).

[701] Hatte die Zahl der Putschgerüchte während der besonders konfliktträchtigen Regierungszeit Febres laut Sánchez-Parga noch bei 15 gelegen, nahm die entsprechende Kennziffer für die Folgelegislaturperiode den Wert 1 an (1998: 113).

[702] Insofern sollte zwischen dem weniger konfliktträchtigen ersten Regierungsbiennium und dem konfliktiveren Zeitraum nach den Zwischenwahlen unterschieden und nicht, wie Barczak dies tut, pauschal über die gesamte Legislaturperiode geurteilt werden, dass „the intensity of conflict between the executive and the legislature from 1988 to 1992 illustrates the possible consequences of minority government, particularly when battles become personal“ (2001: 55).

system verhielt sich insofern 'rigide', als das Staatsoberhaupt nach den die eigene parlamentarische Basis erschütternden *midterm elections* über keinerlei konstitutionell fixierte Möglichkeit verfügte, den Kongress aufzulösen und Neuwahlen einzuberufen, noch vom Parlament per (ggf. konstruktivem) Misstrauensvotum, wie dies aus parlamentarischen Demokratien bekannt ist, zum Rücktritt gezwungen werden konnte. Steigt man analytisch von der abstrakten Ebene des Regierungssystems auf die der exekutiv-legislativen Kompetenzverteilung, tritt auf der Seite der Präsidialbefugnisse keine in prominenter Weise hervor; vom Dekretrecht etwa wurde unter Borja ausgesprochen maßvoll Gebrauch gemacht. Aufseiten des Parlaments haben sich die umfangreichen Kontrollkompetenzen indes abermals als problematisch erwiesen. Die eigentliche Ursache für den konfrontativen politischen Stil der Zeit nach den Zwischenwahlen ist zwar nicht in dieser institutionellen Besonderheit des ecuadorianischen Verfassungssystems zu suchen. Doch immerhin konnten sich konfrontationswillige politische Akteure nach Gutdünken des Interpellations- und Zensurinstruments bedienen – und auf diese Weise so viele Minister zu Fall bringen wie nie zuvor.[703]

Nimmt man das *Parteiensystem* als weiteren Erklärungsbaustein hinzu, wird die Funktionsweise des Regierungssystems in den Jahren 1988-1992 verständlicher. Der Rückgang der *Fragmentierung* von 7.4 (1986) auf nunmehr 3.9 (1988) effektive Parteien (11 statt vorher 13 Parteien im Parlament) muss als beträchtlich bezeichnet werden.[704] Dies und die hohe Konzentration der Wählerstimmen und damit der Parlamentsmandate auf die Präsidentenpartei ID (mehr als 40 % der Kongresssitze) erleichterten Borja die Aufgabe, möglichst dauerhafte Legislativallianzen im Kongress zu bilden, erheblich. Solange die Regierung in ihrer Gesetzgebungsarbeit ausreichend parlamentarisch abgesichert war, blieb eine erneute *pugna* aus. Erst als die Fragmentierung des Parteiensystems im Gefolge der Halbzeitwahlen wieder anstieg (auf 6.3 effektive Parteien) und die parlamentarische Stärke der *Izquierda Democrática* um die Hälfte

[703] Laut Borja geschah dies aus politisch niederen Beweggründen („motivaciones puramente politiqueras"); Interview mit Rodrigo Borja, Quito, 31.08.2005.

[704] Burbano de Lara/Rowland (1999: 159) führen angesichts dieser für Ecuador exzeptionellen Fragmentierungslage zurecht das Wort vom „gemäßigten Multipartismus" im Munde, eine Einschätzung, die der Schwellenwertbestimmung entspricht, welche Mainwaring/Scully (1995a: 31f.) für den Übergang vom „gemäßigten" zum „extremen Pluralismus" festgelegt haben (≥ 3.0: „gemäßigter Pluralismus", ≥ 4.0: „extremer Pluralismus"; vgl. Anm. 193).

dezimiert wurde, drehte sich der Spieß für die Regierung um. In einer unübersichtlicheren Parteienlandschaft flammte der Konflikt zwischen den Staatsgewalten wieder auf; die geschwächte Regierung geriet unter Dauerbeschuss aus den Reihen einer bereits wahlkämpfenden und nicht an konstruktiver Zusammenarbeit interessierten Opposition.

In den ersten beiden Jahren der Legislaturperiode trug eine günstige *Polarisierungslage* (schwach ausgeprägter Rechts-links-Gegensatz, stark vertretener Mitte-links-Block im parlamentarischen Parteiensystem) dazu bei, die ideologischen Wellen im exekutiv-legislativen Gefüge nicht zu hoch schlagen zu lassen sowie den parlamentarischen Status der Regierung zu erhalten; schließlich kann *ceteris paribus* erwartet werden, dass ideologisch verwandte Parteien wie ID und DP sich eher bereit finden, längerfristige Allianzen zu bilden, als Gruppierungen mit großen inhaltlichen Differenzen.[705] Doch mit den Halbzeitwahlen veränderte sich auch die ideologisch-programmatische Großwetterlage: Zusätzlich zu den bereits regierbarkeitsungünstigen Fragmentierungsverhältnissen führte die Stärkung der konservativen Kräfte sowie das überraschend gute Abschneiden des linken PSE zu einer Schwächung des Zentrums – ein Zustand, der per definitionem als ein Mehr an Polarisierung bezeichnet wird.

Mit Blick auf die *Institutionalisierung* des Parteiensystems kann von einem insgesamt freundlicheren Umfeld für die Konsolidierung der Demokratie gesprochen werden. Was die *Stabilität der zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster* angeht, so hatte die Wählerfluktuation zwischen 1984 und 1988 26 betragen und nahm auch für den folgenden Vierjahreszeitraum einen hohen Wert (36) an. Gerade das volatile Wählerverhalten bei den *midterm elections* 1990 belegt, dass diese Ziffern zu hoch sind, um eine unter dem Blickwinkel der Regierungsfähigkeit notwendige Kontinuität der politischen Abläufe zu gewährleisten. Schließlich lief das 'flüchtige' Elektorat der Präsidentenpartei *Izquierda Democrática*, die es zu Beginn von Borjas Amtszeit noch mit einer komfortablen Parlamentsmehrheit ausgestattet hatte, zur Halbzeitbilanz in Scharen davon und schuf so eine Kräftekonstellation, die das gesetzgeberisch ambitionierte Regieren zur zweijährigen Hängepartie mit wechselnden bzw. fehlenden Kongressmehrheiten werden

[705] Es wurde argumentiert, dass „(d)ie durch die Wirtschaftskrise und die zu ihrer Überwindung für erforderlich gehaltenen Maßnahmen bedingte Begrenzung des politischen Handlungsspielraumes (...) ein sozialdemokratisches Profil der Politik der Regierung Borja erst gar nicht entstehen (ließ)" (Hoffmann

ließ. Der Blick auf die sog. Fluidität des Parteiensystems (vgl. 2.3.3.1) deutet jedoch auf eine (vorübergehende) Stabilisierung des zwischenparteilichen Wettbewerbs hin: 1988 erlangte *keine neue Partei* die notwendige Stimmenanzahl, um mindestens einen Sitz im Parlament einzunehmen, und auch die 'Sterberate' vormals im Kongress vertretener Parteien (zwei) ist als gemäßigt zu bezeichnen. In verschärfter Form gilt dasselbe für die Halbzeitwahlen, mit denen das parlamentarische Parteiensystem von 1988, wiewohl nicht den Stärkeverhältnissen nach, reproduziert wurde. Mit Blick auf die *gesellschaftliche Verankerung der Parteien* zeigt der Indikator der Konsistenz im Wählerverhalten bei Kongress- und Präsidentschaftswahl eine positive Entwicklung an: Die entsprechenden Werte konvergieren erheblich. So konnte etwa Rodrigo Borja 24.5 % der Stimmen auf sich vereinen, seine Partei ID (hinsichtlich der Provinzabgeordneten) 22.7 % – ein Wert, den das Wahlsystem freilich in für die Sozialdemokraten grandioser Weise aufblähte (s.u.). Abdalá Bucaram erzielte einen Anteil von 17.6 %, der PRE lag mit 16.3 % nur knapp darunter usf. Einen Hinweis auf verfestigtere *Organisationsstrukturen* der Parteien im Parlament gibt die Entwicklung der *cambios de camiseta*: Hier ist von 1988 auf 1989 und von 1990 auf 1991[706] eine ausgesprochen geringe Neigung zum Fraktionswechsel festzustellen[707]; allein der PRE musste im Jahr vor der nächsten Präsidentschaftswahl mit vier verlorenen Sitzen größere Verluste erleiden (Burbano de Lara/Rowland 1999: 160).[708] Gerade in den ersten beiden Regierungsjahren hat sich dieser Umstand in Verbindung mit der Abstimmungsdisziplin der Regierungsfraktionen (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1998: 68) ohne Zweifel förderlich auf das Funktionieren des exekutiv-legislativen Entscheidungsgefüges ausgewirkt.

Welchen Beitrag leistete die politisch-institutionelle Variable *Wahlsystem* zu dem spezifischen Verlauf der Demokratieentwicklung der Jahre 1988-1992? Zumindest für die ersten beiden Jahre und mit Blick auf das *Parlamentswahlsystem* lässt sich diese

1991: 58). Damit, so kann angenommen werden, entfielen bestimmte ideologisch aufgeladene Konflikte über zu verfolgende *policies* von vornherein.

[706] Die Veränderung der Fraktionsstärken von 1989 auf 1990 wird hier, obwohl bedeutend, nicht berücksichtigt, da sie Produkt der Halbzeitwahlen, nicht jedoch der aus freien Stücken erfolgenden *camisetazos* ist.

[707] Zwischen August 1988 und August 1989 etwa kam es nur zu einem Fraktionsaustritt (Burbano de Lara/Rowland 1998: 68).

[708] Nach Sánchez-Parga (1998: 233) beträgt die Zahl der *cambios* von PRE-Abgeordneten nur drei.

Frage leicht beantworten: einen bedeutenden Beitrag. Zum ersten Mal konnte es die beiden zentralen Funktionen Konzentration und Repräsentation in Einklang bringen: Es blähte den Wählerstimmenanteil der Präsidentenpartei ID von 21.8 % bzw. 22.7 % (National- bzw. Provinzialdeputierte) auf 42.3 % Mandatsanteil auf, ohne ernsthaft exklusionär auf bedeutende politische Kräfte zu wirken, die sich um parlamentarische Vertretung bemüht hatten; zumindest lässt eine Begutachtung der Wählerstimmenanteile für die einzelnen Parteien keinen gegenteiligen Schluss zu.[709] Und dass kleine Parteien im Sieb der Transformationsinstitution Wahlsystem hängen bleiben, versteht sich für alle Systeme, die keine spiegelbildliche Parlamentsrepräsentation gesellschaftlich-politischer Kräfte anstreben, von selbst. Diese mehrheits- und damit regierungsmehrheitsbildende Wirkung des Wahlsystems kann nicht ohne die *Wahlkreiseinteilung* gedacht werden; schließlich stellt sie dessen zentralen technischen Baustein dar. Die niedrige durchschnittliche Wahlkreisgröße von 2.9 bestrafte fast alle Parteien bei der Umrechnung von Wählerstimmen- in Mandatsanteile und beschenkte einzig die ohnehin strahlende Wahlsiegerin *Izquierda Democrática* mit einem Kontingent an Kongresssitzen, das weit über ihren Stimmenanteil hinausging.[710] Dabei assistierte das zweistufige *Verrechnungsverfahren*, das dazu neigt, die stimmstärkste Partei zu begünstigen (vgl. Mejía 2002: 67).[711]

Dass das *Präsidentschaftswahlsystem*, sobald als dessen Wahlmodus absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl verwendet werde, zu einer 'parlamentarischen Unterversorgung' der Regierung führe, wie dies die theoretische Literatur annimmt, kann für die allgemeinen Wahlen 1988 nicht in dieser strengen Form bestätigt werden. Zwar hat sich die Zahl der Präsidentschaftskandidaten nochmals erhöht (zehn nach neun 1984), die Zahl der um den Einzug in den Kongress wetteifernden Parteien blieb auf hohem Niveau (16 nach 17 1984; vgl. Mejía 2002: 83; Freidenberg 2004: 261), und die Partei des

---

[709] Der Gesamtverzerrungseffekt, der 1988 vom Wahlsystem auf die Repräsentation der an den Kongresswahlen teilnehmenden Parteien ausging, muss als beträchtlich bezeichnet werden: Der Loosemore-Hanby-Index, der die über alle Parteien aufsummierte Überrepräsentation in Prozent angibt, betrug für diesen Urnengang 26.2 (Provinzabgeordnete) und übertraf damit die bereits hohen Werte von 1984 und 1986 (19.0 bzw. 22.4). Die *deviation from proportionality* kam 1988 fast ausschließlich der Präsidentenpartei ID zugute. Bei den *midterm elections* 1990 fiel die entsprechende Ziffer auf 13.1 ab.

[710] Außer der ID konnten nur CFP und PSE (minimal) höhere Mandatsanteile gegenüber ihrem jeweiligen prozentualen Stimmenergebnis verbuchen (vgl. Mejía 2002: 189).

neu gewählten Staatschefs erzielte stimmenmäßig ein Ergebnis, das von parlamentarischer Mehrheit weit entfernt war. Doch kam Borja mit einem blauen Auge davon, da das eine Teilwahlsystem, das einen die Regierungsmehrheit unterminierenden Einfluss ausübte – das Präsidentschaftswahlsystem –, in seiner Wirkung vom anderen Teilwahlsystem – dem Parlamentswahlsystem – weit übertroffen wurde: Dieses blähte die mageren 22 % der ID zu gut 42 % Sitzanteil auf. Hier zeigt sich besonders deutlich, dass es das Zusammenspiel der Elemente eines Wahlsystems ist, welches dessen Gesamtwirkungsrichtung ausmacht.

Bedarf das *Timing* von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen keiner gesonderten Kommentierung, da es in dem üblichen Zusammenhang mit dem Wahlmodus absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl gesehen werden muss, lohnt der Blick auf die politischen Auswirkungen der 1990 abgehaltenen Zwischenwahlen: Zum einen treiben diese die Parteien in eine Art Dauerwahlkampf; in einem Gespräch mit dem Autor prangerte Rodrigo Borja im Zusammenhang mit dem Ausstieg seines Koalitionspartners aus der Regierungsallianz, den dieser etwa ein Jahr vor dem nächsten Wahltermin vollzog, „politische Opportunismen“ an.[712] Zum anderen ist es alles andere als ein Zufall, dass die *midterm elections* die Mehrheitsverhältnisse im Kongress auf den Kopf stellten; die Präsidentenpartei erfuhr die für solche Wahlgänge übliche Abstrafung durch die Wählerschaft (vgl. 2.4.2.3), hatte allerdings besonders schwere Verluste zu erleiden: Von fast 23 % auf 13 % fiel (bezogenen auf die Provinzabgeordneten) der Stimmenanteil der ID – mit verheerenden Folgen für den parlamentarischen Status des Präsidenten und damit seine politische Manövrierfähigkeit im Kongress.

4.2.3.2.2 Kontext

Betrachtet man die politische Dynamik der Jahre 1988-1992, so erscheint der *sozioökonomische Kontext* nicht als Destabilisierungsfaktor der Demokratieentwicklung. Im Gegensatz zu der Regierungszeit seines Vorgängers hatte Präsident Borja nicht mit ver-

[711] Die politische Relevanz der Kandidatur- und Stimmgebungsform kann für die Regierungszeit Borja vernachlässigt werden.

[712] Interview mit Rodrigo Borja, Quito, 31.08.2005.

gleichbar dramatischen wirtschaftlichen Bedingungen zu kämpfen (Verfall des Erdölpreises, Zerstörung der transandinen Pipeline; vgl. zum Folgenden Bieber 1989: 8ff.; Hoffmann 1991: 48ff.; Minkner-Bünjer 2004: 237f.).[713] Als der Sozialdemokrat im August 1988 die Regierungsgeschäfte übernahm, waren sogar klare Zeichen der Aufhellung am ökonomischen Horizont auszumachen: Anfang des Jahres hatte sich die Erdölproduktion normalisiert, der Preis für das schwarze Gold war wieder im Steigen begriffen, wenige Tage vor seiner Vereidigung waren neue Erdölfelder entdeckt worden, und die Palette der ecuadorianischen Exportprodukte hatte im ersten Halbjahr eine Wertsteigerung von 11 % erfahren. Borja konnte so mit gewissem Rückenwind in seine Amtszeit starten, und die positiven Meldungen sind zweifelsohne mitverantwortlich für die Tatsache, dass es die ersten beiden Jahre an Turbulenzen im Regierungssystem, wie sie aus Ecuador bekannt sind, vermissen ließen. Allerdings war die Anfangseuphorie nur von kurzer Dauer (BIP-Wachstum 1988: 10.5 %, 1989: 0.3 %, 1990: 3.0 %, 1991: 5.0 %), und die strukturellen Probleme des sozioökonomischen Umfeldes holten das Land bald wieder ein: Neben hohem Defizit des öffentlichen Sektors und exorbitanter Auslandsverschuldung drückten die Bevölkerung die chronische Unterbeschäftigung (über 50 % der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung), ein Pro-Kopf-Einkommen, das (Ende 1987) niedriger lag als zehn Jahre zuvor, und hohe Inflationsraten (durchschnittlich 50 % p.a.).[714] Ab 1990 bekam es die Regierung zunehmend mit Demonstrationen und Arbeitsniederlegungen der unzufriedenen Bevölkerung zu tun; die indigene Bewegung, angeführt von ihrem Dachverband CONAIE, betrat mit ihrer ersten Massendemonstration die politische Bühne.[715] Dennoch konnten sich die auf der Straße ausgetragenen gesellschaftlichen Konflikte nicht in nennenswerter Form in den Raum der exekutiv-legislativen Beziehungen übersetzen. Einzig der Austritt der DP aus der Koalition mit

[713] Angaben zum sozioökonomischen Kontext finden sich auch im Lateinamerika Jahrbuch (1992, 1993).

[714] Mit der Durchführung eines 'Notstandsprogramms' stärkte die Regierung Borja den Einfluss des Staates im Wirtschaftsgeschehen, namentlich in der Geld-, Fiskal-, Wechselkurs- und Zahlungsbilanzpolitik. Sie versuchte, einer graduellen Anpassungsstrategie zu folgen, ohne sich jedoch gegen die Empfehlungen des IWF zu stellen (vgl. Minkner-Bünjer 2004: 237f.). In dem Spagat zwischen Pflichterfüllung gegenüber internationalen Gläubigern und Bedienung sozialer Forderungen 'zu Hause' gelang es ihr allerdings nicht, eine 'sozialdemokratischere' Politik umzusetzen (vgl. Sonntag 2001: 132).

[715] Nach einem mehrtägigen Aufstand im Mai 1990 besetzten die *indígenas* im Juni 1991 sogar für zwei Tage das Kongressgebäude (vgl. Lateinamerika Jahrbuch 1992: 191).

der Präsidentenpartei geht auf die Kritik an der Wirtschaftspolitik der Regierung zurück und kann damit mittelbar auf sozioökonomische Umstände zurückgeführt werden.

Sucht man in der Reihe der Kontextfaktoren nach den Ursachen für die spezifische Dynamik des politischen Prozesses zwischen 1988 und 1992, lohnt eher der Blick auf dessen *politisch-kulturelle Determinanten*: Im Vergleich der beiden Zweijahreszeiträume vor und nach den Halbzeitwahlen fällt auf, dass die Konflikte seit 1990 erheblich an Schärfe zugenommen haben. Dies ist natürlich zu einem Gutteil der wahlbedingten veränderten Kräftekonstellation geschuldet, kann damit aber nicht allein erklärt werden. Die „zunehmende Verrohung“ der parlamentarischen Sitten und der ecuadorianischen Politik überhaupt, wie sie Bieber bereits 1989 gesehen hatte (1989: 12), kann nur verstehen, wer die neuen Machtverhältnisse im Kongress *in Kombination* mit den politisch-kulturell bedingten Konfrontationsgelüsten der zu neuer Stärke erwachsenen Oppositionspolitiker sieht.

Während dem politischen *Regionalismus* für die Regierungszeit Borja zumindest die übliche Relevanz bei Präsidentschaftswahlen zugesprochen werden kann (vgl. die Analyse des regionalistischen Wählervotums in Saint-Geours 1988: 19ff.), traten die *zivil-militärischen Beziehungen* nicht als sichtbarer Einflussfaktor hervor. Im Grunde liegt aber genau hierin ihr positiver Beitrag zur Demokratieentwicklung der Jahre 1988-1992. Indem das Militär zwar machtvolle Größe im Hintergrund blieb, aber keine Interventionsambitionen hegte, half es der Demokratie, in ihren institutionell verfassten Bahnen zu bleiben. Bemerkenswert erscheint schließlich das erstmalige vernehmliche Auftreten des *Indigenismus* auf der politischen Bühne des Landes (s.o.). Mit dem ‘Urschrei’ des Jahres 1990 betrat die indianische Bewegung als eigenes politisches Subjekt die Szenerie und ist seitdem nicht mehr aus der weiteren Entwicklung Ecuadors wegzudenken.

4.2.3.2.3 Fazit

Für die Regierungszeit Borja ergibt die kausale Abwägungsübung Institutionen – Kontext ein gegenüber den Vorperioden verändertes Bild: Die institutionelle Architektur der ecuadorianischen Demokratie hat klare Spuren in der Kurzgeschichte der Jahre 1988-1992 hinterlassen: Positive Auswirkungen auf die parlamentarische Kräftelandschaft

und ihre ideologisch-programmatische Verfasstheit und damit den exekutiv-legislativen Entscheidungsprozess hatten in der ersten Halbzeit die Parteiensystem-Dimensionen Fragmentierung und Polarisierung, die sich gemäßigter präsentierten als unter Borjas Vorgänger Febres. Als gleichfalls positiv sind die Ausprägung der Institutionalisierungsunterdimension organisatorische Verfestigung sowie die Wirkung des Parlamentswahlsystems einzustufen: Schlug sich Erstere in einer geringeren Zahl an *cambios de camiseta* nieder und erleichterte damit die parlamentarischen Entscheidungsprozesse, leistete das Wahlsystem aus Regierungssicht einen bedeutenden Beitrag zur Mehrheitsbildung. Negativ schlugen indes die parlamentarischen Kontrollkompetenzen zu Buche, die erneut für persönliche und parteipolitische Zwecke missbraucht wurden; ferner die Umkehrung der zuvor positiven Merkmalsausprägung bei Fragmentierung und Polarisierung in ihr Gegenteil als Folge der Zwischenwahlen sowie insbesondere die chronische Volatilität, die die Regierungspartei bei diesem Urnengang auf die Hälfte ihrer vorherigen parlamentarischen Stärke dezimierte. Das politisch-institutionelle Hauptübel indes, ohne das einige der o.g. Variablen erst gar nicht zu Störfaktoren des demokratischen Konsolidierungsprozesses geworden wären, stellt klar die Einrichtung der *midterm elections* dar, die darüber hinaus eine Art Dauerwahlkampfstimmung generiert – mit all den bekannten Abgrenzungs- und damit Kooperationsverweigerungsanreizen gegenüber der amtierenden Regierung.[716] Erst durch das Abhalten von Zwischenwahlen, mit denen die desillusionierte Bevölkerung der Borja-Administration einen Denkzettel verpasste, konnte der Präsident derart an Entscheidungsfähigkeit einbüßen. Geschwächt wurde das Staatsoberhaupt aber auch – und hier kommt der Kontext ins Erklärungsspiel – von konfliktiv eingestellten Akteuren in den Oppositionsreihen, die ihrerseits Sozialisationsprodukt der politisch-kulturellen Umwelt sind. Explikative Prädominanz kann für den Betrachtungszeitraum also das Gesamt der institutionellen Faktoren für sich beanspruchen, doch sollte auch hier nicht auf das Erklärungsgewicht des z.T. als Residualkategorie verschmähten Faktors politische Kultur verzichtet werden.[717]

[716] Zum Problem der Halbzeitwahlen in Ecuador vgl. etwa Hoffmann (1991: 43, 1998a: 62f.); Mejía (2002: 85ff.); allgemein: siehe Abschnitt 2.4.2.3.

4.2.4 Die Regierungszeit Durán (1992-1996)

4.2.4.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems

4.2.4.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung

Der Wahlkampf des Jahres 1992 verlief für ecuadorianische Verhältnisse ausgesprochen friedlich, auch wenn persönliche Attacken nicht ausblieben (vgl. zum Folgenden Lamm 1992; Navas 1994).[718] Zwölf Bewerber um das höchste Staatsamt – so viele wie nie zuvor in der bisherigen Demokratiegeschichte des Landes – und 17 Parteien wetteiferten um die Gunst der Wähler. Hatte der Populismus den schon altbekannten Abdalá Bucaram ins Rennen geschickt, und waren für die Mitte-links-Parteien (wenig aussichtsreich) der Minister für Soziale Wohlfahrt, Raúl Baca (ID), und der stellvertretende DP-Vorsitzende Vladimiro Álvarez (DP) angetreten, gingen aus der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen am 17. Mai 1992 zwei Rechtspolitiker, Sixto Durán Ballén vom *Partido Unidad Republicana* (PUR; einer Abspaltung des PSC)[719] und Jaime Nebot Saadi vom PSC, als Finalisten für die Stichwahl hervor (vgl. Tabelle 32).[720] Beide vertraten nahezu identische – dezidiert marktwirtschaftsorientierte – Positionen.

---

[717] Vgl. etwa Pablo Andrade vom *Centro de Estudios Andinos* der *Universidad Andina Simón Bolívar*, der das Politische-Kultur-Konzept für überflüssig hält, weil es keinen explikativen Mehrwert habe; Interview mit Pablo Andrade, Quito, 31.08.2005.

[718] Vgl. auch Burbano de Lara/Rowland (1999: 161f.); Freidenberg (2004: 256). Lamm berichtet, in den ecuadorianischen Medien sei die Kampagne des Jahres 1992 „als der normalste und am wenigsten aggressive Wahlkampf seit 1979 (...) bezeichnet“ worden (1992: 49). Erwähnenswert ist einzig der Umstand, dass Nebot die ecuadorianische Staatsangehörigkeit Duráns anzweifelte, da dieser in den USA geboren wurde.

[719] Der PUR war im Oktober 1991 von Durán, der bereits 1978 und 1988 für die Präsidentschaft kandidiert hatte, ins Leben gerufen worden, als ihm seine Partei PSC eine dritte Präsidentschaftskandidatur verweigert hatte (vgl. Lamm 1992: 48f.; Lateinamerika Jahrbuch 1992: 192; Conaghan 1995a: 443; Burbano de Lara/Rowland 1998: 69; Hoffmann 1998a: 56). Er schloss sich mit dem PCE zusammen, um Durán als Anwärter auf das höchste Staatsamt zu unterstützen.

[720] Neben diesen beiden Bewerbern waren auch Abdalá Bucaram (PRE) ernsthafte Chancen auf einen Einzug in die Stichwahl eingeräumt worden.

Tabelle 32: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1992 (erster Wahlgang)

in % der gültigen Stimmen

Sixto Durán Ballén (PCE/PUR)	31.9
Jaime Nebot Saadi (PSC)	25.0
Abdalá Bucaram Ortiz (PRE)	22.0
Raúl Baca Carbo (ID)	8.5
Kandidat APRE[a]	3.5
Kandidat PSE[a]	2.6
Kandidat MPD[a]	2.0
Vladimiro Álvarez (DP-UCD)	1.9
Kandidat CFP[a]	1.3
Kandidat PLRE[a]	1.6
Kandidat FADI[a]	0.5
Kandidat PAB[a]	0.3

[a] Die Namen einiger Präsidentschaftskandidaten waren weder aus der verfügbaren Literatur noch über das Internet zu erschließen.

Quelle: Nohlen/Pachano (2005: 403).

Bemerkenswert an der neuen Sitzverteilung im Parlament als Ergebnis der gleichzeitig stattfindenden Kongresswahlen ist neben der Tatsache, dass die „Ad-hoc-Partei“ PUR (Burbano de Lara/Rowland 1999: 161) aus dem Stand auf 12 Mandate kam, die Rechtslastigkeit der Kräfteverhältnisse: Neben dem liberal-konservativen PUR verdienen besonders die Rechtsparteien PSC und PCE Beachtung, die auf jeweils 21 und 5 der insgesamt 77 Kongresssitze kamen. Der radikalpopulistische PRE stellte die zweite Kraft im neu gewählten Parlament, die Parteien der sozialdemokratisch-christdemokratischen Mitte (ID, DP) schnitten nur wenig überzeugend ab.[721] Das Mandatsergebnis der linken Gruppierungen kann als Quantité négligeable gelten (vgl. Tabelle 33).

[721] Wohl infolge ihrer Regierungsbeteiligung erlitt die *Izquierda Democrática* ein regelrechtes „Strafvotum“ (*voto de castigo*) und fuhr ihr bislang schlechtestes Ergebnis ein.

Tabelle 33: Zusammensetzung des ecuadorianischen Kongresses, 1992-1994

	Sitze	Sitzanteil in %
Partido Social Cristiano (PSC)	21	27.3
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	15	19.5
Partido Unidad Republicana (PUR)	12	15.6
Izquierda Democrática (ID)	8	10.4
Democracia Popular – Unión Demócrata Cristiana (DP-UDC)	6	7.8
Partido Conservador Ecuatoriano (PCE)	5	6.5
Movimiento Popular Democrático (MPD)	3	3.9
Partido Socialista Ecuatoriano (PSE)	2	2.6
Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE)	2	2.6
Frente Radical Alfarista (FRA)	1	1.3
Concentración de Fuerzas Populares (CFP)	1	1.3
Partido Liberación Nacional (PLN)	1	1.3

Quelle: Mejía (2002: 191).

Vor der zweiten Runde der Präsidentschaftswahlen vom 5. Juli nahm der Wahlkampf eine „leichte populistische Färbung“ an (Navas 1994: 95); mit vollmundigen Versprechungen buhlten die beiden Kandidaten um die Gunst der PRE-Wählerschaft. Am Ende konnte sich der eine Konservative gegen den anderen Konservativen durchsetzen: Durán gewann mit 57.3 % der Stimmen klar gegen seinen Herausforderer (vgl. Tabelle 34).

Tabelle 34: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1992 (Stichwahl)

in % der gültigen Stimmen

Sixto Durán Ballén (PCE/PUR)	57.3
Jaime Nebot Saadi (PSC)	42.7

Quelle: Nohlen/Pachano (2005: 403).

Die parlamentarische Ausgangsbasis des neu gewählten Präsidenten stellte sich allerdings überaus dünn dar: Gerade 12 der insgesamt 77 Kongressmandate (d.h. weniger als ein Sechstel) besetzte seine Gruppierung, von seinem Präsidentschaftswahl-Allianzpartner PCE konnte er auf Unterstützung durch 5 Abgeordnete hoffen. Damit war Durán wie keiner seiner Vorgänger auf breit angelegte parlamentarische Mehrheitsbeschaffung angewiesen. Sollte er bei dieser Aufgabe scheitern, drohte ihm das Schicksal, als *lame duck* in die ecuadorianischen Geschichtsbücher einzugehen. Doch der Prä-

sident versuchte erst gar nicht, sein Kabinett parlamentarisch abzustützen, und besetzte dieses fast ausschließlich mit parteiungebundenen Ministern (v.a. Vertretern aus der Wirtschaft); nicht einmal der PCE wurde in die Regierung eingebunden (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1998: 98, 103).[722]

4.2.4.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative

Dabei hätte man als naiver Beobachter der ecuadorianischen Politik annehmen können, der exekutiv-legislative Prozess stünde angesichts der ideologischen Kongruenz zwischen Präsident und Kongress unter einem günstigen Stern; schließlich war davon auszugehen, das hohe Maß an Übereinstimmung schlüge sich in entsprechend harmonischen Beziehungen nieder (vgl. zum Folgenden Navas 1994: 92ff.; Hoffmann 1995b: 58ff.).[723] Doch es kam anders: Duráns Unilateralismus bei der Besetzung seines Kabinetts und die Profilierungsbedürfnisse der größten Oppositionspartei PSC siegten über die Konzentration auf die zahlreichen programmatischen Gemeinsamkeiten zwischen PUR und PSC[724] und verhinderten so deren Ummünzung in kohärentes politisches Handeln.[725] Ins Zentrum der Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Parlament wie des politischen Prozesses insgesamt rückte bereits kurz nach Duráns Amtsantritt (10. August 1992) dessen neoliberales Wirtschaftsprogramm, welches die seit Anfang der 1980er-Jahre virulente ökonomische Krise bekämpfen sollte. In einem Klima gesell-

[722] Von daher erscheint es nicht angemessen, das Bündnis zwischen den beiden konservativen Parteien als „Regierungskoalition PUR-PCE“ zu bezeichnen, wie dies Navas (1994: 97) tut. Während der gesamten Regierungszeit Durán sollten nur fünf von 39 Ministern, d.h. 12.8 %, eine Parteizugehörigkeit aufweisen, davon zwei zum PCE und drei zum PUR (Burbano de Lara/Rowland 1998: 98).

[723] Siehe auch Sánchez-Parga (1998: passim); Barczak (2001: 55ff.). Hinweise auf die Natur der exekutiv-legislativen Beziehungen während der Regierungszeit Durán finden sich auch im Lateinamerika Jahrbuch (1993, 1994, 1995, 1996, 1997) sowie in Burbano de Lara/Rowland (1998: 69ff.).

[724] Wie bereits angemerkt (Anm. 719), war der PUR weniger als ein Jahr zuvor aus dem PSC hervorgegangen – und zwar nicht aufgrund unüberbrückbarer programmatischer Differenzen, sondern um als Vehikel für die Präsidentschaftsaspirationen Duráns zu fungieren.

[725] Hoffmann (1995b: 58) erfasst die Tragik dieser Strategie für die Formulierungs- und Implementierungsmöglichkeiten wichtiger Reformpolitiken, indem er darauf hinweist, dass „(d)urch die Verweigerungshaltung der PSC-Fraktion (...) die (seit 1979 erstmals bestehende) Gelegenheit zur kompromißlosen Realisierung eines politischen Programms ungenutzt (blieb), dessen Grundlinien – gemäß den Ankündigungen der beiden Kandidaten im Wahlkampf – unter einer PSC-geführten Regierung kaum anders definiert worden wären.“

schaftlichen Unmuts, das sich in einer Welle von Arbeitsniederlegungen in verschiedenen Sektoren niederschlug, strengte der auf Schwächung der Regierung abzielende Kongress Interpellationsverfahren gegen drei Minister an, die im Januar 1993 mit deren Absetzung endeten.[726]

Im Mai wurde das umstrittene neoliberale Reformpaket *Ley de Modernización* schließlich im Kongress verabschiedet. Zwischenzeitlich hatten sich die Mehrheitsverhältnisse im Parlament zugunsten Duráns verschoben; zwischen August 1992 und April 1993 hatten bereits zwölf Abgeordnete ihre Ursprungsfraktion verlassen, ohne jedoch aus der Minderheits- bereits eine Mehrheitsregierung zu machen. Im August 1993 lag die Zahl der Überwechsler, die sich dem Regierungslager angeschlossen hatten, dann schon bei 18, sodass die oppositionelle Majorität nur noch eine knappe war, bis sie schließlich durch drei weitere Überläufer aus PSC und PSE gekippt wurde (vgl. auch Hoffmann 1998a: 56f.).[727] Die folgenden Monate bis zu den Halbzeitwahlen im Mai 1994 waren geprägt von (letztlich gescheiterten) Bemühungen der Exekutive, aus Angst vor einer Abstrafung durch die Wähler die Halbzeitwahlen zu suspendieren, von zum Teil gewaltsamen Protesten gegen die neoliberale Modernisierungspolitik sowie von Gerüchten über einen bevorstehenden *autogolpe* („Selbstputsch") nach dem Muster des peruanischen Präsidenten Fujimori.

War Präsident Durán bereits die ersten beiden Jahre seiner Amtszeit „ein exemplarischer Fall einer Exekutive mit einer parlamentarischen Minderheit" (Sánchez-Parga 1998: 54; Übersetzung AO) gewesen, so sollte er die typische Vorstellung von einem Minderheitspräsidenten in der Folgezeit nahezu perfekt erfüllen: Nach zuvor schon nur 12 Kongresssitzen schrumpfte die parlamentarische Vertretung des PUR mit den *midterm elections* auf ein Viertel zusammen und zählte mit ihren 3 Abgeordneten fortan zur Gruppe der Kleinstfraktionen (vgl. Tabelle 35). Während der Allianzpartner PCE seine

---

[726] Insgesamt wurden während der Amtszeit von Sixto Durán Ballén vier Minister durch das Kontrollinstrument *juicio político* gestürzt, zwei weitere traten vor Abschluss des Verfahrens zurück (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1998: 103, 1999: 183). Auffällig erscheint, dass allein im Wahl- und damit Wahlkampfjahr 1994 20 der insgesamt 43 Absetzungs*drohungen* ausgesprochen wurden (vgl. Sánchez-Parga 1998: 85).

[727] So hatten etwa CFP, PLN und FRA durch Fraktionsaustritte ihre Parlamentsvertretung gänzlich verloren, die ID war vier, die DP drei, der PRE drei und der PUR zwei Abgeordneter verlustig gegangen (Burbano de Lara/Rowland 1998: 71). Eine ausführliche diachrone Analyse der sich verändernden par-

Position leicht ausbauen konnte (7 statt 5 Mandate), ging der oppositionelle PSC, wie zu erwarten, als Sieger aus den Wahlen hervor und erhöhte seinen Sitzanteil von 21 auf 26. Mit 12 Mandaten (vorher 15) blieb der PRE zweite politische Kraft. Erwähnenswert ist das gute Abschneiden des kommunistischen MPD, der seine Fraktionsstärke von 3 auf 8 steigern konnte. Die Dominanz der Rechten war mit den starken Verlusten des PUR und dem Anwachsen des MPD im Kongress zwar nicht gebrochen, aber geschwächt (vgl. Lamm 1994; Hoffmann 1995b: 61ff.; Burbano de Lara/Rowland 1999: 162f.).

Tabelle 35: Zusammensetzung des ecuadorianischen Kongresses, 1994-1996

	Sitze	Sitzanteil in %
Partido Social Cristiano (PSC)	26	33.8
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	12	15.6
Movimiento Popular Democrático (MPD)	8	10.4
Izquierda Democrática (ID)	7	9.1
Partido Conservador Ecuatoriano (PCE)	7	9.1
Democracia Popular – Unión Demócrata Cristiana (DP-UDC)	6	7.8
Partido Unidad Republicana (PUR)	3	3.9
Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana (APRE)	2	2.6
Concentración de Fuerzas Populares (CFP)	2	2.6
Frente Radical Alfarista (FRA)	1	1.3
Partido Socialista Ecuatoriano (PSE)	1	1.3
Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE)	1	1.3
Partido Liberación Nacional (PLN)	1	1.3

Quelle: Mejía (2002: 192).

Die klägliche parlamentarische Position der Regierungsallianz aus PUR und PCE mit gerade 10 von 77 Sitzen wurde von der Opposition weidlich ausgenutzt. Kurz nach Beginn der Sitzungsperiode und einer für den Präsidenten erfolgreichen Volksbefragung (August 1994)[728] wurden mehrere Minister vom Kongress per Amtsenthebungsverfah-

lamentarischen Stärkeverhältnisse während der Regierungszeit Durán findet sich in Burbano de Lara/Rowland (1998: 69ff.); vgl. auch Sánchez-Parga (1998: 189ff.).

[728] Im Rahmen eines Referendums über Verfassungsänderungen wurden sechs von sieben Vorschlägen der Regierung angenommen, u.a. eine Stärkung der Exekutive gegenüber dem Parlament und die Möglichkeit der Wiederwahl für Kongressabgeordnete (vgl. Lateinamerika Jahrbuch 1995: 170).

ren gestürzt. Auch 1994 stand das „politische Geschehen (...) ganz im Zeichen des Konfliktes zwischen Legislative und Exekutive“ (Lateinamerika Jahrbuch 1995: 165).[729]

Das folgende Jahr 1995 war stark von dem Grenzkonflikt mit Peru geprägt. Zur Hochzeit der militärischen Spannungen in den ersten beiden Monaten stiegen die Popularitätswerte der Regierung mit der aufgeheizten nationalistischen Stimmung sprunghaft an, um im weiteren Verlauf des Jahres allerdings wieder auf das ursprüngliche Niveau abzufallen und den Blick freizugeben auf die Spannungen zwischen Exekutive und Kongress, die ab Juni merklich zunahmen und sich insbesondere an der Deckung der Kriegskosten sowie der Transparenz der Wirtschaftspolitik festmachten.[730] Das Parlament setzte seine Blockadepolitik fort und wurde in seinem Druck auf die Regierung, die mittlerweile sämtliche PUR-Abgeordneten verloren hatte[731], durch mehrere Protestaktionen etwa des Gewerkschaftsbundes FUT (Generalstreik im Mai) oder des Dachverbandes indigener Völker *Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador* (CONAIE; Blockade der Zufahrtsstraßen zu Kongress und Präsidentenpalast im Juli) unterstützt. Nach einem weiteren ‘erfolgreichen’ Interpellationsverfahren (Finanzminister Pinto; September) war der Oktober von der Korruptionsaffäre um Vizepräsident Dahik bestimmt. Im Sinne der exekutiv-legislativen Konfliktivität ging diese jedoch glimpflich aus: Der Kongress stimmte gegen ein Amtsenthebungsverfahren, Dahik trat zurück und floh nach Costa Rica.[732] Nach weiteren Streiks im Februar und März 1996,

---

[729] Am 7. September kam Finanzminister Robalino seiner Absetzung zuvor, indem er zurücktrat, am 30. September wurde Außenminister Paredes wegen „Besudelung des guten Namens des Vaterlandes“ aus seinem Amt entfernt, am 21. Oktober ereilte Energieminister Acosta das gleiche Schicksal, weil er versucht hatte, eine Ölpipeline für ausländische Firmen genehmigen zu lassen und daher gegen „nationale Interessen“ verstoßen hatte, und am 27. desselben Monats folgte Gesundheitsminister Abad seinem vormaligen Kabinettskollegen Robalino und legte präventiv sein Amt nieder (vgl. Lateinamerika Jahrbuch 1995: 170f.; Burbano de Lara/Rowland 1998: 110). Blickt man auf die Umschlagfrequenz der Ministerämter unter Durán, so fällt auf, dass sich die durchschnittliche Amtsdauer eines Ressortinhabers gegenüber der Vorregierungsperiode bedeutend niedriger darstellt: War ein Minister unter Borja 658 Tage im Amt gewesen, sank der entsprechende Wert unter dem PUR-Präsidenten auf 508 Tage (knapp 17 Monate) ab (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1998: 103, 108, 1999: 183; siehe auch Sánchez-Parga 1998: 87).

[730] Im Juni 1995 prangerte Vizepräsident Dahik öffentlich das hohe Korruptionsniveau im Kongress an, woraufhin León Febres, sekundiert von zahlreichen anderen Abgeordneten, forderte, diesen seines Amtes zu entheben und gerichtlich zu verfolgen (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1998: 76).

[731] Die verbleibenden PUR-Parlamentarier hatten sich zur neuen Sitzungsperiode (ab August 1995) der PCE-Fraktion angeschlossen (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1998: 76).

[732] Ein weiterer Schlag für die Regierung war ein Plebiszit, das am 26. November abgehalten wurde und mit dem verschiedene Verfassungsreformen wie eine Stärkung der Exekutive oder die Teilprivatisie-

die aber keine direkten Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen Regierung und Parlament hatten, kam es zu einem letzten Angriff des Kongresses vor den Präsidentschaftswahlen: Anfang Mai setzte dieser eine Kommission ein, die Vorwürfe der Veruntreuung öffentlicher Gelder gegen Durán und einen Minister klären sollte. „As previous presidents had done, Durán hobbled to the end of his term“ (Barczak 2001: 57).

Es muss verwundern, dass die Gesetzgebungstätigkeit nicht stärker unter parlamentarischem Minderheitsstatus des Präsidenten und dauernden Kämpfen innerhalb des Kongresses sowie zwischen Exekutive und Legislative gelitten hat. Nach Angaben von Sánchez-Parga (1998: 70f., 208) wurden zwischen 1992 und 1995 (für das letzte Regierungsjahr liegen keine Daten vor) immerhin 125 Gesetze verabschiedet – eine Ziffer, die nicht aus dem Rahmen des gesetzgeberisch Üblichen in Ecuador fällt. 33 davon, d.h. gut 26 % der angenommen Vorlagen, gingen auf die Exekutive zurück. Dass die 33 angenommenen Exekutivvorlagen immerhin 48 % aller im Betrachtungszeitraum eingebrachten Regierungsvorlagen darstellen, könnte sogar als ein Zeichen legislativer Potenz der Regierung Durán interpretiert werden. Allerdings ist davon auszugehen, dass der Präsident sich seiner schwachen parlamentarischen Basis durchaus bewusst war und gerade deshalb nur solche Gesetzentwürfe in den Kongress einbrachte, die überhaupt eine Chance auf Annahme durch die Abgeordneten hatten. Der vermeintliche Erfolg der Regierungsinitiativen entpuppt sich damit womöglich als legislativer Pragmatismus. Dass das Staatsoberhaupt eher aus der Defensive agierte als gestalterisch zu wirken, belegen nicht zuletzt der häufige Rekurs auf das Blockadeinstrument Veto sowie die Tatsache, dass Durán in moderater, gleichwohl sichtbarer Form ökonomische Dringlichkeitsdekrete erließ (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1999: 188f.).[733]

rung der sozialen Sicherungssysteme abgesegnet werden sollten. Alle Vorschläge der Regierung wurden abgelehnt. Dabei hatte sich diese eine Unterstützung der Bevölkerung gegenüber dem obstruktionistischen Kongress erhofft (vgl. Jahrbuch Lateinamerika 1996: 209; Barczak 2001: 56f., Sonntag 2001: 132f.).

[733] Durán griff insgesamt 31-mal auf seine Dekretkompetenz zurück (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1999: 189).

4.2.4.1.3 Fazit

Auch die exekutiv-legislativen Beziehungen im Zeitraum von 1992 bis 1996 waren von erheblichen Paralyseerscheinungen gekennzeichnet. Die im Präsidentialismus angelegte Gefahr, dass ein Minderheitspräsident die Rolle einer legislativ impotenten *lame duck* einnimmt, wurde abermals politisch-prozessuale Wirklichkeit.[734] Gleichwohl ist die Regierungszeit Durán unter dem konsolidierungstheoretischen Blickwinkel von *democratic breakdown* und *erosion* – trotz der erheblichen Unzulänglichkeiten, die dem demokratischen System Ecuadors anhaften[735] – im Ganzen positiv zu bewerten. Die v.a. wahltaktisch motivierte Blockadepolitik der Opposition und die zahlreichen von ihr angestrengten Interpellationsverfahren[736] sind aus der Perspektive effektiven Regierens sicherlich bedauernswert. Indes: Wiewohl der Entscheidungsimmobilismus mit einem hohen Maß an exekutiv-legislativer Konfrontativität einherging, lässt sich für den Betrachtungszeitraum kein *decretismo* ausmachen (allenfalls ein moderater Rekurs auf das präsidiale Erlassinstrument); auch hatte die immer wiederkehrende Paralyse keine Verstöße gegen die demokratische Institutionenordnung zur Folge. An dieser Bestandsaufnahme ändern auch vereinzelte Putschgerüchte (Anfang 1994) nichts.[737]

Und dennoch: Die Regierungszeit des vierten demokratisch gewählten Staatsoberhaupts markiert einen Wendepunkt in der bisherigen Demokratiegeschichte Ecuadors. Die demokratische Ordnung eines Landes, in dem „die sozialen und politischen Konflikte (explodierten)“ (Minkner-Bünjer 2004: 239), konnte auf Dauer nicht unbeschadet davonkommen; insbesondere die wachsende Protestbereitschaft der Bevölkerung und die z.T. bereitwillige und exekutiv-legislativen Konfliktstoff bereitstellende Aufnahme

---

[734] Zwar ist damit ein Grundzug der ecuadorianischen Politik angesprochen, es drängen sich allerdings besonders Parallelen zu der zweiten Regierungszeit auf: Nicht nur krankten sowohl Febres als auch Durán an einer überaus schwachen parlamentarischen Basis, auch verfolgten beide ambitioniert die Umsetzung neoliberaler Reformprogramme.

[735] Es sei nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich hier nicht um eine Defizitanalyse der ecuadorianischen Demokratie handelt, sondern um eine prozessual orientierte Untersuchung politisch-institutioneller Variablen und deren Auswirkungen auf die Konsolidierung der Demokratie.

[736] Seit Abhaltung der Halbzeitwahlen ist eine regelrechte Interpellationskaskade gegen die amtierenden Minister zu konstatieren (vgl. die Übersicht bei Burbano de Lara/Rowland 1998: 103).

[737] Im diachronen Vergleich muss die Zahl der Putschgerüchte während der Regierungszeit Durán (drei) als moderat bezeichnet werden. Zwar ist für die Vorperiode nur ein Putschgerücht zu verzeichnen, doch liegt die entsprechende Ziffer für die beiden ersten Regierungszeiträume bei 12 bzw. 15 (vgl. Sánchez-Parga 1998: 113).

gesellschaftlicher Anliegen im Kongress können als *breakown*-Menetekel oder zumindest als Vorboten für eine maßgeblich von außerregierungssystemischen Akteuren getragene neue 'Protestpolitik' gelesen werden (vgl. auch Lucero 2001: 70ff.; Araujo u.a. 2005: 39ff.). Insofern wurde unter Durán, zumindest für diejenigen, die sich eine schnelle Konsolidierung der Demokratie erhofft hatten, „der Niedergang des demokratischen Aufbruchs besiegelt" (Minkner-Bünjer 2004: 238). Gerade das letzte volle Regierungsjahr 1995 mit seinen kriegsbedingten nationalistischen Aufwallungen, ständigen Protestaktionen und neuerlichen Interpellationen zeigt an, wohin die Reise der ecuadorianischen Demokratie gehen sollte.[738]

4.2.4.2 Institutionalistischer Erklärungsversuch

4.2.4.2.1 Institutionen

Inwieweit können *regierungssystembezogene Faktoren* für den immer wiederkehrenden Immobilismus verantwortlich gemacht werden? Nur schwerlich lassen sich die theoretischen Argumentationsfiguren der dualen Legitimität und des Winner-take-all-Prinzips zur Erklärung der Paralyseerscheinungen heranziehen. Zwar kann auf abstrakter Ebene – nicht unplausibel – das präsidentialistische Strukturmerkmal Legitimitätenkonkurrenz zwischen Kongress und Exekutive problematisiert werden, das gemeinsam mit dem Nullsummencharakter des gewaltenteiligen Systemtyps als Konfliktverschärfer im politischen Prozess gewirkt habe (vgl. die Argumentation in Kapitel 2.2). Doch erweist es sich einmal mehr als überaus schwierig, konkrete Zusammenhänge zwischen diesen 'strukturellen Defiziten' und der Empirie der exekutiv-legislativen Beziehungen herzustellen. Augenfällig ist dagegen die Wirkungsweise der Rigidität des präsidentiellen Systems: Durán war während seiner gesamten Amtszeit dazu verdammt, als legislativ impotenter Präsident zu regieren; kein institutionelles Prinzip wäre in der Lage gewesen, aus der Minderheits- eine Mehrheitsregierung zu machen und dadurch exekutive

[738] Burbano de Lara/Rowland bezeichnen 1995 als „kritisches Jahr", das von einer „schweren institutionellen Krise" gekennzeichnet gewesen sei (1998: 80, 76).

Handlungsfähigkeit herzustellen.[739] Erhellender als die Argumentation der Präsidentialismus-Kritik erscheint indes der Blick auf die exekutiv-legislative Kompetenzverteilung: Auf der Seite der präsidialen Befugnisse traten erstmals die reaktiven Kompetenzen des Staatsoberhauptes hervor; immer wieder griff Durán auf das Gesetzesverhinderungsmittel Veto zurück.[740] Von seinem Dekretrecht machte er moderaten Gebrauch. Es war abermals vorwiegend das Parlament, welches das Regierungssystem immer wieder in Unruhe brachte. Zwar fielen der Interpellationswut der oppositionellen Abgeordneten weniger Minister zum Opfer als unter Duráns Vorgänger, doch wurden diese parlamentarischen Kontrollinstrumente immer wieder und öffentlichkeitswirksam eingesetzt, um die Regierung vorzuführen; es kann kein Zufall sein, dass 20 der insgesamt 43 Absetzungsdrohungen im Wahl- und Wahlkampfjahr 1994 ausgesprochen wurden (vgl. Anm. 726). Mit 'Kontrolle' der Exekutive hatten diese 'Befragungen' wenig zu tun.

Es stellt sich die Frage, inwieweit die Ausprägungen der *Merkmalsdimensionen des Parteiensystems* dazu geeignet sind, einen Erklärungsbeitrag zum Verlauf der Demokratieentwicklung der Jahre 1992-1996 zu leisten. Mit 6.1 (1992-1994) bzw. 5.3 (1994-1996) effektiven Parteien im Parlament kann von einer leicht reduzierten *Fragmentierung* gegenüber den Werten der Vorlegislaturperiode (3.9/6.3) gesprochen werden. Die Zersplitterungsgrade der beiden Halbzeiten der Gesamtlegislatur – und insbesondere die absoluten Zahlen parlamentarisch vertretener Gruppierungen (1992-1994: 12; 1994-1996: 13) – waren indes immer noch viel zu hoch, um die exekutiv-legislative Entscheidungsfindung zu vereinfachen. Insbesondere aber stieg mit den Zwischenwahlen von 1994 der konservative, primär küstenbasierte, nun jedoch auch in der *Sierra* erfolgreiche PSC zur dominanten Partei in der ecuadorianischen Politik auf (vgl. Lamm 1994: 235; Burbano de Lara/Rowland 1999: 163). Damit nahm eine Gruppierung eine Hegemonialstellung im Parteiensystem ein, die sich der Exekutive gegenüber bereits zwischen 1992 und 1994 alles andere als wohlgesinnt verhalten hatte und im Lichte der näher rückenden Präsidentschaftswahlen 1996 erst recht auf eine Strategie der Abgrenzung von den Regierenden setzen sollte.

---

[739] Ein nicht-institutionelles, also nicht auf die in der Verfassung verankerte Anreizstruktur zurückgehendes Prinzip, etwa das der Kooperation, hätte dagegen durchaus den Handlungsspielraum der Regierung erweitern können. So hätten die konservativen Parteien PUR und CFP beispielsweise einen formellen Koalitionsvertrag schließen können.

Konnte der geringen *ideologischen Distanz* zwischen der Regierungspartei und einer Gruppierung ähnlicher programmatischer Provenienz unter Borja (ID und DP) ein Beitrag zu den zumindest zeitweise harmonischen Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative zugeschrieben werden, so gilt für die Regierungszeit Durán eher das Gegenteil: Wäre es der Hauptantrieb des politischen Handelns der PSC-Parlamentarier gewesen, die eigenen politischen Ziele umzusetzen, hätten sich jene mit Sicherheit zu einer kontinuierlichen Zusammenbereit mit der PSC-Tochter PUR bereitgefunden. Stattdessen überwogen persönliche Animositäten und das Schielen auf den nächsten Wahltermin, sodass bizarrerweise eine ideologisch nahestehende Gruppierung zur „Hauptoppositionspartei“ wurde (Navas 1994: 95), was den Status Duráns als Minderheitspräsident für dessen gesamte Amtszeit zementierte.[741] Gerade mit Blick auf die parlamentarischen Stärkeverhältnisse der Jahre 1992-1996 zeigt sich, dass politisches Handeln mit dem Hinweis auf Personalismus und Kurzfristdenken, dessen Zeithorizont höchstens bis zu den nächsten Wahlen reicht (*cortoplacismo*), in Ecuador üblicherweise besser zu erklären ist als mit dem Verweis auf ideologische Differenzen. Was das Parteiensystem als Ganzes angeht, so muss für den Zeitraum von 1992 bis 1996 ein erheblicher Rechtsruck konstatiert werden, auch wenn das starke konservative Übergewicht mit den Halbzeitwahlen 1994 – besonders wegen der Stimmenverluste des regierenden PUR – wieder leicht zurückging (vgl. Stokes 1995: 67; Barczak 1997: 110; León 1997: 5; Coppedge 1998a: 558). Angesichts des Fehlens eines bedeutenden Linksblockes und der Tatsache, dass ‘rechts’ und ‘links’ in Ecuador kaum in der radikalen Form auftreten, wie sie etwa aus den europäischen Staaten der Zwischenkriegszeit bekannt ist, sollte aber von einer insgesamt konsolidierungsunproblematischen Ausprägung der parteiensystemischen Merkmalsdimension Polarisierung gesprochen werden.

Institutionalisierung: Die *zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster* waren auch im Betrachtungszeitraum 1992-1996 wieder ‘flüssig’: Ablesbar ist dies einerseits an einem Volatilitätsindex von 36, andererseits daran, dass es auf der Parlamentsebene zu einem regelrechten ‘Parteiensterben’ kam: Fast die Hälfte der Gruppierungen, die 1994 in den Kongress einzogen, sollten dort bei den nächsten Wahlen keine Repräsentation mehr

[740] Für einige Beispiele vgl. Burbano de Lara/Rowland (1999: 188, Anm. 38).

[741] Sánchez-Parga (1998: 55) gibt zu bedenken, dass das Konfliktniveau deshalb nicht höher war, weil die Opposition eine „strategische“ und keine „antagonistische“ gewesen sei.

erlangen. Die Analyse der Konsistenz im Wählerverhalten bei den zeitgleich stattfindenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen als Indikator für die *gesellschaftliche Verankerung* der Parteien ergibt kein eindeutiges Bild: Knapp 32 % der Wähler im ersten Wahlgang entschieden sich für Durán, aber nur 23.9 % für die ihn unterstützende Allianz aus PUR und PCE. Ähnlich divergieren die Werte im Falle des PRE, dessen Präsidentschaftsanwärter Abdalá Bucaram auf 22 % kam, seine Partei hingegen auf 15.4 %. Allerdings verhielten sich die PSC-Wähler für ecuadorianische Verhältnisse erstaunlich konsistent: 25 % des Elektorats votierten für Präsidentschaftsanwärter Nebot, 23.4 % für dessen Partei. Auch bei den übrigen Kandidaten lag eine stärkere Konvergenz mit dem Parteiergebnis vor.[742] Insbesondere bei Durán dürfte der Persönlichkeitsfaktor (Politiker mit großväterlichem Charme) einen erheblichen Einfluss auf die Wahlentscheidung ausgeübt haben (vgl. Lamm 1992: 50; Barczak 1997: 113).[743] Der Grad der *organisatorischen Verfestigung* der ecuadorianischen Parteien war auch in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre niedrig, wie sich an der hohen Zahl der Fraktionsaustritte ablesen lässt: So verlor allein der PRE von 1992 bis 1994 10 seiner ursprünglich 15 Abgeordneten[744], aber auch die 'traditionelleren' Parteien ID und DP mussten erhebliche Verluste hinnehmen (4 von 8 bzw. 3 von 6 Sitzen; Hoffmann 1995b: 62; vgl. auch Sánchez-Parga 1998: 224).[745] In der zweiten Halbzeit der Regierungsperiode wurde besonders der PSC gebeutelt. Zu Beginn der Sitzungsperiode 1995/96 (August 1995) kehrten die-

[742] Die Zahlenwerte für die Kongresswahlergebnisse der einzelnen Parteien beziehen sich ausnahmsweise auf die nationalen und nicht auf die Provinzabgeordneten. Dies liegt daran, dass die Präsidentenpartei nur nationale Mandate zu erringen vermochte.

[743] Die eigens zur Unterstützung des Präsidentschaftsaspiranten Durán gegründete Partei PUR verkörpert geradezu den Mangel an Verwurzelung des ecuadorianischen Parteiensystems in der Gesellschaft: „Der charismatische Charakter der Partei, das Fehlen historischer Grundlagen, die Mehrdeutigkeit ihrer Ideologie (...) und die Schwäche bestehender Verbindungen zwischen ihren Mitgliedern führten dazu, dass sie zerfiel und schließlich 1995 vom PCE absorbiert wurde" (Burbano de Lara/Rowland 1998: 79; Übersetzung AO).

[744] Der Verlust eines Großteils ihrer Abgeordneten im Laufe einer Legislaturperiode ist gleichsam ein Markenzeichen dieser Partei im parlamentarischen Betrieb (vgl. Lamm 1994: 235f.). Die hohe Zahl von *camisetazos* hängt vermutlich mit dem selbst für ecuadorianische Verhältnisse äußerst geringen Grad ideologisch-programmatischer Verfestigung und der überaus starken Bedeutung von Führungspersönlichkeiten zusammen.

[745] In der Folge von massiv abweichendem Stimmverhalten bei der Wahl zum Kongresspräsidenten im August 1993 schlossen die Führungsspitzen von DP und PRE zusammen neun Parlamentarier aus ihren Parteireihen aus (vgl. Barczak 2001: 56). Insgesamt überschritt der Prozentsatz 'unabhängiger' Parlamentarier (*desafiliados*) zeitweise die 25 %-Schwelle. Im August 1993 etwa lag der entsprechende Anteil bei 18 %, um in der Folge auf 27 % anzusteigen (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1998: 72f., 1999: 162).

ser Fraktion fünf Abgeordnete den Rücken (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1999: 163). Die Planbarkeit politischer Entscheidungsprozesse wird durch derartige Fluktuationen erheblich beeinträchtigt. Als besonders regierungsproblematisch hat sich im Betrachtungszeitraum der schwache Kohäsionsgrad der Präsidentenpartei erwiesen: Der PUR stellte nicht nur eine parlamentarisch schwach repräsentierte Ad-hoc-Gruppierung dar; von seiner Entstehungsgeschichte her war er ein personalistisches Wahlkampfvehikel, dem mit dem Einzug in den Kongress der Kitt abhanden kam, der die Weggefährten Duráns zusammengehalten hatte. Von einem solchen Zweckbündnis kann nicht erwartet werden, dass es sich als schlagkräftige Parlamentarier-Truppe des Staatsoberhauptes profiliert.[746]

Die ungünstigen Regierungsbedingungen, die aus der numerischen und qualitativen Natur des Parteiensystems resultierten, konnte auch das *Wahlsystem* nicht kompensieren. Das *Parlamentswahlsystem* gewährte zwar einer großen Zahl von politischen Gruppierungen den Einzug in den Kongress und verhinderte damit eine u.U. konfliktgenerierende Exklusion wichtiger gesellschaftlich-politischer Kräfte. Als Kehrseite der Repräsentativität verhinderte indes ein Zuwenig an parteiensystemischer Konzentration eine einigermaßen störungsfreie Legislativarbeit der Exekutive.[747] Die niedrige durchschnittliche Wahlkreisgröße, von *electoral engineers* gerne als Reduktionsmittel empfohlen, vermochte die Übertragung der vorhandenen Zersplitterung der Parteienlandschaft in den parlamentarischen Raum nicht zu verhindern.[748]

---

[746] Burbano de Lara/Rowland (1998: 69) weisen, neben numerischer Schwäche und geringer Parteikohäsion/-disziplin, auf drei weitere Problembereiche hin, welche die Regierungsfähigkeit der Durán-Administration erschwert haben: 1. Mangel an eigener Parteiidentität; 2. fehlende Organisationsstrukturen auf den verschiedenen staatlichen Ebenen; 3. parteiinterne Spannungen und Austritte infolge der Allianzbildung mit dem PCE.

[747] Die hohe Repräsentativität des Wahlsystems kommt in vergleichsweise niedrigen Werten für die *deviation from proportionality* zum Ausdruck: 1992 lag der Loosemore-Hanby-Index bei 11.3, zwei Jahre später bei 14.4 (eigene Berechnungen auf der Grundlage von Mejía 2002: 191f.; die prozentualen Stimmenstärken von National- und Provinzabgeordneten werden dort gewichtet in einer Gesamtstimmenstärke wiedergegeben). Als für die Beziehungen zwischen Regierung und Parlament belastend hat sich der Umstand ausgewirkt, dass die Präsidentenpartei PUR 1992 keinen Nutzen aus ihrem immerhin drittstärksten Stimmgewicht schlagen konnte (15.6 % Mandatsanteil bei 15.3 % Stimmenanteil) und 1994 vom Wahlsystem sogar stark unterrepräsentiert wurde (3.9 % Mandatsanteil bei 6.2 % Stimmenanteil).

[748] Die technischen Elemente Kandidatur- und Stimmgebungsform sowie Verrechnungsverfahren können für die Regierungszeit Durán keine besondere politische Relevanz für sich reklamieren. Sie bleiben daher unberücksichtigt.

Für die hohe Fragmentierung ist auch das *Präsidentschaftswahlsystem* verantwortlich zu machen. Der Wahlmodus absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl trieb eine Vielzahl von Parteien dazu, eigene Bewerber für das höchste Staatsamt aufzustellen[749]; wieso auf die Chance verzichten, aus den Zwei-Runden-Wahlen mit ihrem breiten Spektrum an Ergebnismöglichkeiten als unvermutet glücklicher Sieger hervorzugehen oder zumindest Kapital für die Partei daraus zu schlagen, einen eigenen Kandidaten ins Rennen geschickt zu haben? Die wichtigste Folge dieses Kalküls für die Dynamik der exekutiv-legislativen Beziehungen: Der als reines Wahlkampfvehikel für Sixto Durán gegründete PUR kam auf weniger als 16 % der Parlamentsmandate und stellte nur die drittstärkste Fraktion.

Der minoritäre parlamentarische Status der Exekutive, sozusagen die numerische Wurzel der schwierigen Beziehungen zwischen Regierung und Parlament, wurde durch das Abhalten von *midterm elections* noch prekärer. Mit drei Sitzen rutschte die Präsidentenpartei endgültig in die politische Bedeutungslosigkeit ab. Zusätzlich zu dem Abstrafungseffekt der Zwischenwahlen schürten diese eine Dauerwahlkampfstimmung, die es den Oppositionsparteien stets förderlich erscheinen ließ, die Regierung öffentlich in schlechtem Licht dastehen zu lassen und daher *nicht* mit ihr zu kooperieren.[750] Angesichts der klar negativen Auswirkungen der *midterm elections* erscheint das vernichtende Urteil eines zeitgenössischen Autors keineswegs übertrieben: „Die Zwischenwahlen in Ecuador (...) stellen den Beweis dafür da, wie das Wahlrecht zur politischen Instabilität beiträgt“ (Lamm 1994: 234; Übersetzung AO).

4.2.4.2.2 Kontext

So ist der exekutiv-legislative Immobilismus der Jahre 1992-1996 zu einem beträchtlichen Teil der kombinatorischen Wirkung der politisch-institutionellen Faktoren Regierungssystem, Parteiensystem und Wahlsystem geschuldet. Doch der kalte Wind, der

[749] 17 Parteien und noch nie da gewesene 12 Präsidentschaftskandidaten stellten sich dem Wählervotum bei den allgemeinen Wahlen (Mejía 2002: 83).

[750] Vgl. folgendes Urteil von Hoffmann: „Die Bildung ‚destruktiver’ Allianzen gegen die Exekutive ist in bezug auf Wählerreaktionen mit wesentlich geringeren Risiken verbunden als die Formierung ‚kon-

Präsident Durán aus den Reihen der Parlamentarier entgegenblies, hängt auch mit einer konfliktbegünstigenden außerinstitutionellen Umwelt zusammen. Gerade *der sozioökonomische Kontext* war weiter nicht dazu angetan, Institutionensystem und demokratische Ordnung zu stabilisieren; zu gering stellten sich die Wachstumsraten (zwischen 2 und 4 %), zu hoch die Inflationsziffern (zwischen 23 und 60 %), zu prekär die soziale Lage weiter Bevölkerungsteile dar. Angesichts dieser Lage kann es wenig verwundern, dass „fünf Wirtschaftsminister (...) der neoliberalen Politik geopfert (wurden). Die militante Durchsetzung von sozialen Forderungen gegenüber dem Staat nahm vor allem in den Städten (...) zu“ (Minkner-Bünjer 2004: 239).[751] Vor dem Hintergrund eines neoliberalen Wirtschaftspolitikmodells versuchten sich insbesondere die *clases populares* Gehör zu verschaffen (vgl. etwa die CONAIE-Proteste im Juli 1995). Der Grenzkonflikt mit Peru produzierte zwar kurzzeitig nationale Euphorie und verschaffte der paralysierten Regierung damit eine Atempause, trug aber ansonsten zu einer zusätzlichen Belastung der Volkswirtschaft bei (vgl. auch Hoffmann 1995b: 58f.).[752]

In engem Zusammenhang mit der verbreiteten sozialen Exklusion und deren politischen Folgen steht die ‘ethnische Exklusion’ der indigenen Bevölkerungsteile. Während der Regierungszeit Durán stieg der *Indigenismus* zu einer relevanten politischen Größe auf. Damit erwuchs der Exekutive, obschon die ‘Indigenisierung’ der ecuadorianischen Politik auch als demokratisierend, weil inklusiv angesehen werden kann, ein weiterer Störfaktor; denn die CONAIE-nahen Protestler ließen es i.d.R. an physischem Einsatz – von Streiks über Straßenblockaden bis hin zu gewaltsamen Zusammenstößen mit dem Militär – nicht missen. Dies in Kombination mit der wachsenden Protestbereitschaft sozial unterprivilegierter Schichten, der Kampfeslust einiger Oppositionsparteien und personalistischen Auswüchsen, bei denen Eigenprofilierung klar vor programmatischer Nähe geht – allesamt wesentliche Elemente des *politisch-kulturellen Kontextes* –, musste den Handlungsspielraum der Regierung erheblich einengen und damit, besonders in der zweiten Hälfte der Regierungsperiode, die bereits im Zeichen der nächsten Präsi-

struktiver’ Bündnisse mit der Regierungspartei und verspricht in der Regel vielmehr reichen Lohn an den Wahlurnen (...)” (1998a: 67).

[751] Eine Art ‘Konfliktchronologie’ ist in den verschiedenen Ausgaben des Lateinamerika Jahrbuchs (1993, 1994, 1995, 1996, 1997) zu finden.

[752] Ein kurzer Überblick über die Entwicklung wirtschaftlicher Kennziffern von 1992 bis 1996 findet sich in Minkner-Bünjer (1998a: 26f.); vgl. auch Lateinamerika Jahrbuch (1993, 1994, 1995, 1996, 1997).

dentschaftswahlen stand, zu dauernden Blockaden des exekutiv-legislativen Entscheidungssystems führen.

Wenig erklärungsmächtig zeigt sich für den Betrachtungszeitraum der *regionale Gegensatz* zwischen Hochland und Küste. Nicht nur war der Urnengang von 1992 – das traditionell gespaltene Wählerverhalten kam diesmal nur begrenzt zum Tragen – „keine vom Regionalismus geprägte Wahl“ (Lamm 1992: 50). Auch können die zahlreichen Konflikte im Regierungssystem nicht entlang der regionalen Trennlinie nachgezeichnet werden. Gleichfalls unauffällig stellten sich die *zivil-militärischen Beziehungen* dar; sie wirkten eher als Stabilisierungs- denn als Belastungsfaktor für die demokratische Ordnung.

4.2.4.2.3 Fazit

So bringen Institutionen und Kontext je ungefähr die Hälfte des Erklärungsgewichts für die politische Dynamik der Jahre 1992-1996 auf die Waage. Der Dauerkonfrontation in und zwischen den Staatsgewalten konnte, abstrakt präsidentialismuskritisch gesprochen, deshalb kein Ende gesetzt werden, weil es die Rigidität der Institutionenarchitektur nicht zuließ. Als Konfliktkatalysator wirkten abermals die Interpellations- und Zensurrechte, von denen unversöhnlich gestimmte Parlamentarier weidlich Gebrauch machten. Mit Blick auf die Parameter des Parteiensystems stellten sich Fragmentierung und Polarisierung zwar konsolidierungsfreundlicher dar als in der Vorregierungsperiode, doch war die Zahl der parlamentarisch vertretenen Gruppierungen immer noch viel zu hoch, um die Entscheidungsprozesse zu rationalisieren, und schlug sich die mangelnde organisatorische Verfestigung des Parteiensystems wieder in zahlreichen interfraktionellen Wanderungen und einer allgemeinen Unübersichtlichkeit der Stärkeverhältnisse nieder. Was das Wahlsystem angeht, so kann nicht verwundern, dass Duráns persönliches Wahlkampfvehikel PUR als Ausdruck der Beliebigkeit von Parteizugehörigkeiten, bar jeder Parteiorganisation und festen Wählerbasis, und in seiner Qualität als Regierungspartei am stärksten von der institutionellen Abstrafungseinrichtung Halbzeitwahlen getroffen wurde. Der mit Blick auf die allgemeine politische Kräftelage bereits schwach aufgestellte Präsident Durán verlor in der Folge jeden regierungsnotwendigen parlamen-

tarischen Rückhalt. Sozioökonomischer Kontext und politischer Indigenismus hatten maßgeblichen Anteil am ständigen Aufflammen der innerregierungssystemischen Konfliktivität; die allgemeine – und wachsende – Protestbereitschaft eignete sich hervorragend als Steigbügelhalter für konfliktwillige Akteure im politischen Entscheidungszentrum. Für sich genommen reichen die teils demokratieproblematischen, teils -unproblematischen Ausprägungen der institutionellen Variablen also nicht aus, um die holprige Demokratieentwicklung der Jahre 1992-1996 zufriedenstellend zu erklären.

4.2.5 Die Regierungszeit Bucaram/Alarcón (1996-1998)

4.2.5.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems

4.2.5.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung

Das Jahr 1996 läutet eine unrühmliche Epoche in der ecuadorianischen Demokratieentwicklung ein, die innerhalb von vier Jahren vier verschiedene Präsidenten kommen und gehen sieht.[753] Am Beginn steht die Kampagne für die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen (vgl. zum Folgenden Barczak 1997; Lateinamerika Jahrbuch 1997; León 1997: 8ff.; Burbano de Lara/Rowland 1998: 80f.)[754]: Der *Costeño* und „Extrem-Populist“ (Steinhauf 2000c: 70) Abdalá Jaime Bucaram Ortiz vom PRE versuchte, mit allerlei unrealisierbaren Versprechungen und Verunglimpfungen seiner Gegner die Stimmen besonders der ärmeren Bevölkerungsschichten zu gewinnen und sich als messianische Heilsgestalt zu inszenieren.[755] Die Taktik schien aufzugehen: Zusammen mit

---

[753] Angesichts der sich in der Rückschau aufdrängenden historischen Zäsur schlug der ecuadorianische Politikwissenschaftler Pablo Andrade vom *Centro de Estudios Andinos* der *Universidad Andina Simón Bolívar* in Quito in einem Gespräch mit dem Autor vor, zwei Phasen posttransitionaler Politik zu unterscheiden: 1. eine Phase relativer politischer Stabilität von der Transition bis zum Beginn der Regierungszeit Bucaram; 2. einen „Zyklus der Instabilität“, der sich in immer wiederkehrenden Krisen des politischen Systems manifestiere; Interview mit Pablo Andrade, Quito, 31.08.2005. Siehe auch Minkner-Bünjer (2004: 239ff.), die ab 1996 eine „Pervertierung des demokratischen Systems“ ausmacht.

[754] Vgl. auch Minkner-Bünjer (1998a: 32); Sosa-Buchholz (1999: 153f.).

[755] Vgl. zu der politischen Karriere Bucarams u.a. Martz (1988: 111); De la Torre (1997a: 15f.); León (1997: 7f.); Sosa-Buchholz (1999: 152f.). Bucaram trat 1996 an der Spitze eines Bündnisses aus seiner Partei PRE, der von Vizepräsidentschaftskandidatin Rosalía Arteaga geführten Kleinstgruppierung *Mo-*

dem konservativen Kandidaten Jaime Nebot Saadi (PSC), der ebenfalls der Küstenregion entstammt, gelangte er am 19. Mai in die Stichwahl. Das gespaltene linke Lager blieb auf der Strecke (vgl. Tabelle 36).[756]

Tabelle 36: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1996 (erster Wahlgang)

in % der gültigen Stimmen

Jaime Nebot Saadi (PSC)	27.2
Abdalá Bucaram Ortiz (PRE)	26.3
Freddy Ehlers Zurita (MUPP-NP)	20.6
Rodrigo Paz (DP-UDC)	13.5
Frank Vargas Pazzos (APRE)	4.9
Ricardo Noboa (Alianza)	3.0
Juan José Castellano (MPD)	2.3
José Gallardo (unabhängig)	1.2
Jacinto Velásquez (unabhängig)	0.9

Quelle: Nohlen/Pachano (2005: 403).

Die Kampagne für die Stichwahl ging mit einer Polarisierung der rivalisierenden Lager einher. Der PSC und ihr Frontmann Nebot bemühten sich darum, Bucaram als barbarisch, gewalttätig und theatralisch darzustellen und sich selbst als Bannerträger von Modernität und Fortschritt zu präsentieren. Das Bucaram-Lager versuchte seinerseits, mittels eines antioligarchischen und damit gegen die Christsozialen gerichteten Diskurses, der an Versprechungen[757] so reich war wie an argumentatorischer Simplizität, die Wählerschaft für sich gewinnen. Wiederum zahlte sich das Spielen auf der populistischen Klaviatur aus: Es war Bucaram, der am 7. Juli den Sieg davontrug (vgl. Tabelle 37).

vimiento Independiente por una República Auténtica (MIRA), dem *Frente Radical Alfarista* (FRA) und der *Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana* (APRE) an (vgl. Minkner-Bünjer 1998a: 32; Freidenberg 2004: 266).

[756] In der Reihe der Aspiranten für das höchste Staatsamt verdient insbesondere der parteilose Journalist Freddy Ehlers Erwähnung, der mit über 20 % ein beachtliches Stimmenergebnis erzielen konnte. Ehlers war von einer Parteienallianz aus *Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País* (MUPP-NP), *Partido Socialista – Frente Amplio* (PS-FA) und *Izquierda Democrática* (ID) unterstützt worden (vgl. Freidenberg 2004: 266).

[757] So versprach Bucaram u.a. den Bau neuer Straßen, eine Erhöhung der Lehrergehälter sowie der Ausgaben für Gesundheit und Polizei oder aber eine Subventionierung von Gütern des täglichen Bedarfs wie Reis, Milch und Fleisch – eine Summe, die zwei Dritteln des Staatshaushaltes von 1996 entspricht (vgl. Barczak 2001: 57).

Tabelle 37: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1996 (Stichwahl)

in % der gültigen Stimmen

Abdalá Bucaram Ortiz (PRE)	54.5
Jaime Nebot Saadi (CFP)	45.5

Quelle: Nohlen/Pachano (2005: 404).

Zwar konnte Bucarams PRE bei den Kongresswahlen immerhin 19 der 82 Kongresssitze einnehmen (nach 12 Mandaten zwischen 1994 und 1996), doch war das neue Staats- und Regierungsoberhaupt weit von einer komfortablen Parlamentsmehrheit entfernt und sah sich einem Oppositionsblock gegenüber, der vom PSC als stärkster Fraktion (27 Mandate) angeführt wurde. Bemerkenswert erscheint mit Blick auf das Kongresswahlergebnis, dass erstmals in der ecuadorianischen Geschichte ein indigenes Wahlbündnis (*Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País*; MUPP-NP) parlamentarische Repräsentanz erlangen konnte.[758] Ansonsten dominierten die traditionellen Parteien das politische Kräftebild (vgl. Tabelle 38).

Tabelle 38: Zusammensetzung des ecuadorianischen Kongresses, 1996-1998

	Sitze	Sitzanteil in %
Partido Social Cristiano (PSC)	27	32.9
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	19	23.2
Democracia Popular – Unión Demócrata Cristiana (DP-UDC)	12	14.6
Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País (MUPP-NP)	8	9.8
Izquierda Democrática (ID)	4	4.9
Alianza 2-14	3	3.7
Movimiento Popular Democrático (MPD)	2	2.4
Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana (APRE)	2	2.4
Liberación Provincial (LP)	2	2.4
Partido Conservador Ecuatoriano – Unión Nacional (PCE-UN)	2	2.4
Concentración de Fuerzas Populares (CFP)	1	1.3

Quelle: Mejía (2002: 193).

[758] Diese erstmalige Vertretung des indigenen Bevölkerungsteils bezeichnet Barczak treffend als „indigenous entry“ (1997: 114). Freidenberg (2004: 256) spricht in diesem Zusammenhang von einem „Meilenstein“ in der politischen Historie des Landes.

Anstatt den widrigen Mehrheitsverhältnissen im Kongress in für die Regierungsfähigkeit angemessenem Maße Rechnung zu tragen, berief Bucaram vor allem Verwandte und Freunde aus der *Costa* zu Kabinettsmitgliedern. Damit erschwerte er von vornherein eine konstruktive Zusammenarbeit mit der Oppositionsmehrheit und störte überdies das traditionell in Ecuador gepflegte regionale Gleichgewicht bei der Besetzung wichtiger Ämter. Zwar sollten immerhin acht seiner insgesamt 23 Minister (d.h. ein gutes Drittel) eine Parteizugehörigkeit aufweisen – vier aus der eigenen Gruppierung (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1998: 98, 101).[759] Doch die Bucaram-Administration startete ihre Amtsgeschäfte nach ecuadorianischer Tradition: als Minderheitsregierung.

4.2.5.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative

Die „Buca(ram)-Demokratie“ (Minkner-Bünjer 1998a) sollte nicht mehr als ein halbes Jahr währen. Bereits im Oktober, zwei Monate nach Amtsantritt der neuen Regierung, zeigte sich eine wachsende Unzufriedenheit bei denjenigen, die durch ihre Anti-Nebot-Haltung am Wahlsieg Bucarams beteiligt gewesen waren (vgl. zum Folgenden v.a. Lateinamerika Jahrbuch 1997: 186ff., 1998: 166f.; León 1997: 12ff.; Burbano de Lara/Rowland 1998: 81ff.; Minkner-Bünjer 1998a: 23ff., 1998b: 117ff.; Schumann 1998: 189ff.; Barczak 2001: 57ff.)[760]: Die CONAIE brach aus Protest gegen das gebrochene Versprechen des Präsidenten, die Interessenorganisation der *indígenas* an der Bildung eines Ministeriums für indigene Angelegenheiten zu beteiligen, die Kontakte zu Bucaram ab. Nachdem die Regierung im Dezember ein orthodoxes Wirtschaftsprogramm angekündigt hatte, begannen Gewerkschaften, Basisorganisationen und indigene Gruppierungen, die sich bei der Ausarbeitung des Programms hintergangen fühlten, eine Front gegen die Exekutive (*Frente Patriótico*) zu organisieren, und kündigten am 11. Januar 1997, drei Tage nach Inkrafttreten der ersten Sparmaßnahmen, einen General-

[759] Die Vorgängerregierung Durán zählte hingegen nur fünf von insgesamt 39 Ministern (d.h. weniger als 13 %), die einer Partei angehörten (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1998: 98).

[760] Hinweise auf die Natur der exekutiv-legislativen Beziehungen während der Regierungszeit Bucaram/Alarcón finden sich auch im Lateinamerika Jahrbuch (1997, 1998, 1999).

streik an.[761] Der *Frente* bildete den Kern einer in den folgenden Wochen anschwellenden Protestbewegung, die immer lauter den Rücktritt des Präsidenten forderte.[762]

Diesen focht die (v.a. außerparlamentarische Opposition) jedoch nicht an: In völliger Überschätzung der eigenen Macht sowie der Rückendeckung durch die Streitkräfte inszenierte sich der Präsident weiterhin „(exzentrisch-pöbelhaft) als singender und fußballbegeisterter ‚Verrückter'" (Schumann 1998: 186; vgl. zum politischen Stil Bucarams auch Minkner-Bünjer 1998a: 24f., 33; 1998b: 120; ausführlich De la Torre 1997a, 1997b, 2000: 80ff., 2003, 2004). Aus dem extraparlamentarischen wurde immer stärker auch ein parlamentarischer Widerstand: Vor dem Hintergrund flächendeckender Streiks und Protestmärsche, in denen sich Widerstand gegen die wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Regierung und Abneigung gegen den persönlichen Stil des Präsidenten paarten (Pachano 2005: 40), überreichten führende politische Persönlichkeiten, darunter die Expräsidenten Borja, Hurtado und Febres, am 3. Februar eine Petition an den Kongress, in der dieser aufgefordert wurde, Bucaram seines Amtes zu entheben. Unter Berufung auf Art. 76 der ecuadorianischen Verfassung und mit Unterstützung des Militärs sowie (zumindest indirekter) Zustimmung der USA[763] beschloss dieser in den späten Abendstunden des 6. Februar, angeführt vom PSC, den Sturz des amtierenden Präsidenten – „wegen geistiger Unfähigkeit".[764] Stattdessen sollte Kongresspräsident Fabián Alarcón Rivera vom FRA interimistisch dessen Amtsgeschäfte übernehmen. Dieser verfassungsmäßig höchst zweifelhaften Entscheidung des Parlaments folgten weitere Tage konstitutioneller Ungewissheit, in denen drei Personen das oberste Amt im Staat für sich reklamierten: Bucaram akzeptierte den Beschluss nicht und verschanzte sich im Präsidentenpalast, am 9. Februar übernahm Vizepräsidentin Arteaga mit Rückende-

---

[761] U.a. wollte die Regierung eine strikte Fiskalpolitik verfolgen und Privatisierungen vorantreiben; vorgesehen waren etwa eine 600%ige Erhöhung der Tarife für Strom, Telefon und Haushaltsgas und ein Einfrieren des Mindestlohns auf 143 US-Dollar. Populistische Kompensationsmaßnahmen, z.B. die Subventionierung importierter Milch oder die Einführung von Billigtarifen für öffentliche Telefone, vermochten den Unmut der Bevölkerung gegen diesen wirtschaftspolitischen Kurs nicht zu mäßigen.

[762] Für eine ausführliche Schilderung des Anwachsens der Protestbewegung gegen Bucaram vgl. León (1997: 13ff.).

[763] Der Botschafter der Vereinigten Staaten in Ecuador, Lesli Alexander, hatte die „nicht mehr tragbare" Korruption von Regierung und Verwaltung des Andenstaates angeprangert (siehe Minkner-Bünjer 1998a: 34).

[764] Für die Stimmenverteilung bei dem Parlamentsvotum über die Absetzung Bucarams vgl. Minkner-Bünjer (1998a: 34).

ckung der Streitkräfte das Präsidentenamt, und schließlich bestimmte der Kongress am 11. Februar nach langwierigen Verhandlungen besonders zwischen PSC-Fraktion und Militär Alarcón zum Übergangspräsidenten (bis zum 10. August 1998). Die demokratische Verfassung war gebrochen, die demokratische Ordnung aber wiederhergestellt worden.[765]

Das Interregnum Alarcóns stand im Zeichen der Bemühungen, das krisengeschüttelte politische System Ecuadors durch die juristische Aufarbeitung des Bucaram-Regimes, die Ausarbeitung einer neuen Verfassung sowie vorgezogene Präsidentschafts- und Parlamentswahlen zu stabilisieren und auf eine neue demokratisch-konstitutionelle Grundlage zu stellen (vgl. zum Folgenden Lateinamerika Jahrbuch 1998: 167ff., 1999: 171ff.; Minkner-Bünjer 1998a: 34f., 1998b: 121ff.; Schumann 1998: 189ff.). Ab März begannen fünf Gremien, die Korruptionsskandale der Regierungszeit des gestürzten Präsidenten aufzurollen. Am spektakulärsten und von Bedeutung für die parlamentarischen Kräfteverhältnisse war die Entscheidung der Kommission für die Rechnungsprüfung des Kongresses (*Comisión Fiscalizadora del Congreso*) vom 17. April, die Mandatsaufhebung von 17 Abgeordneten (etwa 20 % aller Parlamentarier!) und ihre Festnahme anzuordnen. Dadurch veränderte sich die Sitzverteilung zugunsten des Mittelinks-Spektrums (z.B. DP: +6 Sitze, ID: +3 Sitze); Bucarams PRE verlor dagegen 5 seiner vormals 19 Mandate. Die ohnehin minoritäre parlamentarische Position des interimistischen Präsidenten, der einem Bündnis von PRE und FRA vorstand, wurde so weiter geschwächt.[766]

Am 25. Mai fand eine Volksbefragung statt, in der es besonders darum ging, die Art der Absetzung Bucarams bzw. der Einsetzung Alarcóns zu legitimieren, über eine Ver-

---

[765] Ich schließe mich damit nicht der vorsichtigen Einschätzung von León an, für den „die Legalität dieser Entscheidung (des Kongresses, Bucaram abzusetzen, AO) als besonders zweifelhaft angesehen werden kann“ (1997: 16; Übersetzung AO; ähnlich Minkner-Bünjer 1998b: 117). Schon gar nicht sollte m.E. verharmlosend von einer Krise gesprochen werden, die „ohne eine Unterbrechung der demokratischen Kontinuität gemeistert“ worden sei und deren Lösung „in einer wohlwollenden Interpretation (gar, AO) als Zeichen einer gewissen demokratischen Reife gewertet werden“ könne (Hoffmann 1998a: 49f.). Die demokratische Kontinuität wurde im Februar 1997 – wenn auch nur kurzzeitig – sehr wohl unterbrochen, und die Spekulation hinsichtlich der demokratischen Reife wird durch die sich anschließenden Jahre weiterhin höchst problematischer Demokratieentwicklung (vgl. Abschnitt 4.2.6) eindrucksvoll widerlegt.

[766] Angaben über die sich im Zeitablauf verändernden parlamentarischen Kräfteverhältnisse finden sich in Burbano de Lara/Rowland (1998: 81ff.).

fassungsgebende Versammlung[767] zu entscheiden sowie dem Kongress die Vollmacht zu erteilen, innerhalb von 60 Tagen nach Verkündung der Abstimmungsergebnisse diese in den Verfassungsprozess einzubringen; dies würde das Parlament autorisieren, der *Constituante* in wichtigen Punkten vorzugreifen. Alle Fragen fanden die erforderliche Mehrheit. Nachdem am 30. November die Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung abgehalten worden waren, trat diese am 20. Dezember zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen und sollte bis Ende April 1998 über eine Vielzahl von Reformvorschlägen entscheiden. Die neue Verfassung würde dann am 10. August 1998, also mit dem nächsten Regierungswechsel, in Kraft treten (vgl. auch Rabeneick 1998a: 38f.).[768]

Der exekutiv-legislative Prozess war unterdessen geprägt von einer passiv-ungestalterischen Haltung des interimistischen Minderheitspräsidenten und geringer Kooperationsbereitschaft des Kongresses. Alarcón, „dessen Regierungsstil (...) von Anfang gekennzeichnet (war) durch seine negativ konstituierte Legitimität“ (Schumann 1998: 189), kündigte im Laufe seiner Amtszeit zwar mehrmals die Umsetzung einschneidender wirtschaftspolitischer Maßnahmen an (siehe besonders das ‘Notprogramm’ vom März 1997), letztlich zog er es aber vor, unpopuläre Entscheidungen aufzuschieben und zwischen den Fronten zu manövrieren.[769] Angesichts der näher rückenden vorgezogenen Neuwahlen verlegte sich das Parlament nach seiner Einigung auf Alarcón als Interimspräsident schnell darauf, dessen Regierung wenn nicht grundsätzlich zu destabilisieren, so doch eine konstruktive Zusammenarbeit zu vermeiden. Dies zeigt sich besonders in der Weigerung, im März 1998, also kurz vor den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen (31. Mai), einem umfassenden ökonomischen Sanierungspaket zuzustimmen, dessen rasche Umsetzung die *Junta Monetaria* (Zentralbank)

---

[767] Nachdem die Verfassungsgebende Versammlung bei der Volksbefragung noch unter dem juristisch unverfänglichen Namen *Asamblea Nacional* (Nationalversammlung) aufgetreten war, ernannte sich dieses Gremium am 8. Januar 1998 selbst zu einer *Constituante* (Schumann 1998: 191; Lateinamerika Jahrbuch 1999: 172; vgl. auch Massal 1998: 73f.). Am ehesten trifft wohl die Bezeichnung ‘Verfassungs*reformierende* Versammlung’ von Rabeneick (1998a: 39) den Charakter des Gremiums.

[768] In der Versammlung gaben (vergleichbar der Kräftelandschaft im Kongress) PSC und DP (mit jeweils 20 und 10 von insgesamt 70 Sitzen) die Richtung vor. Zu ihrem Präsidenten wählte die *Asamblea* das ehemalige Staatsoberhaupt Osvaldo Hurtado.

[769] Vor dem Hintergrund eines stark gesunkenen Erdölpreises und der verheerenden Überschwemmungsschäden durch das Klimaphänomen *El Niño* wären drastische Anpassungen von Preisen und Tarifen sowie der Abbau von Subventionen erforderlich gewesen (Minkner-Bünjer 1998a: 39; Schumann 1998: 190).

angemahnt hatte (Minkner-Bünjer 1998a: 38ff., 1998b: 126f.; Schumann 1998: 189ff.). Auch hatte es sich die oppositionelle Parlamentsmehrheit nicht nehmen lassen, vom Interpellations- und Zensurrecht Gebrauch zu machen und im Januar den Minister für Bergbau und Energie, Raúl Baca, abzusetzen.[770]

4.2.5.1.3 Fazit

Mit der Interimspräsidentschaft Fabián Alarcóns ging auch eine Zeit des „politischen Ausnahmezustand(es)“ (Schumann 1998: 186) zu Ende: Die Diskreditierung des politischen Gegners durch den Neopopulisten Bucaram hatte einen Höhepunkt in der ecuadorianischen Demokratieentwicklung seit 1979 erreicht, der Konflikt war nicht mehr einzig innerhalb des Institutionengefüges, sondern auch auf klar extrakonstitutionellem Wege ausgetragen worden. Man erinnere sich: Im präsidentiellen System ist das Staatsoberhaupt grundsätzlich nicht absetzbar. Nur wenn bestimmte – hohe – institutionelle Hürden überwunden werden, kann eine (juristische) Amtsenthebung stattfinden. Im Fall Bucaram wurde die konstitutionelle Rechtfertigungsfigur der „geistigen Unfähigkeit“ in extremer Überdehnung auf das exzentrische, aber keineswegs demente Staatsoberhaupt angewandt. Auch das mehr machtpolitische als am demokratischen Institutionengefüge orientierte Geschacher um den Nachfolger belegt, dass es der bestehenden politischen Ordnung erheblich an Konsolidierung mangelte.[771]

Die bizarre Episode um Bucaram und die Interimspräsidentschaft Alarcón stellen eine Zäsur in der bisherigen Demokratiegeschichte des Landes dar. Erstmalig wurden die demokratischen Spielregeln des politischen Systems von den relevanten Akteuren in flagranter Weise für eigene Zwecke instrumentalisiert, erlitt die demokratische Ordnung einen *knockdown*. Gleichzeitig veränderte sich die Funktionsweise des Regierungssys-

---

[770] Während der kurzen Herrschaft Bucarams war kein Minister seines Amtes enthoben worden. Zwei von acht Ressortinhabern, gegen die ein *juicio político* angestrengt worden war, hatten aber vorzeitig ihren Rücktritt eingereicht (vgl. Burbano de Lara/Rowland 1998: 101).

[771] Minkner-Bünjer sprach von der „bisher schwersten Demokratiekrise seit Abtritt der Militärs 1979“ (1998b: 117). Sie konnte nicht ahnen, dass bereits im Jahr 2000 und erneut 2005 die gewählten Präsidenten auf verfassungswidrige Weise ihres Amtes enthoben werden sollten. Damit stellen die Ereignisse um den Sturz Bucarams nur die erste Episode in einer Reihe von Verfassungskrisen dar, die um die

tems: Indem der Regierungschef – obwohl dem Geist des präsidentiellen Grundgesetzes widersprechend – per Parlamentsbeschluss seines Amtes enthoben wurde und der Kongress eine Nachfolgeregelung mit dem machtpolitischen Letztentscheider Militär aushandelte, fand eine faktische Parlamentarisierung des Regierungssystems statt.[772] Dieses Beispiel extrakonstitutioneller Krisenbewältigung sollte in Ecuador Schule machen.

4.2.5.2 Institutionalistischer Erklärungsversuch

4.2.5.2.1 Institutionen

Bei der Suche nach politisch-institutionellen Erklärungsfaktoren für die problematische Demokratieentwicklung Ecuadors in den Jahren 1996-1998 erweist sich die Variable *Regierungssystem*, betrachtet man sie mit den Augen der klassischen Präsidentialismus-Kritik, als relativ ergiebig. Die konstitutionelle Unmöglichkeit, den Präsidenten aus politischen Gründen qua Misstrauensvotum abzusetzen, wirkte sich im Fall Bucaram besonders verheerend aus. Obwohl das Staatsoberhaupt weite Teile der Gesellschaft und vor allem die Volksvertretung gegen sich hatte, sah sich diese nicht in der Lage, auf verfassungsmäßig sauberem Wege eine neue Regierung zu installieren und damit einen Neuanfang in den exekutiv-legislativen Beziehungen und im politischen Prozess überhaupt zu ermöglichen. Ein parlamentarisches System – die kontrafaktische Aussage sei gestattet – hätte sich eines Bucaram bedeutend schneller und vor allem verfassungskonform entledigt. Auch greift in diesem Zusammenhang das Argument der dualen Legitimität, nach dem sich ein direkt vom Volk gewähltes Staatsoberhaupt auf eine Kraftprobe mit dem – gleichfalls volksgewählten – Kongress einließ und daraus ein ernsthafter Gewaltenkonflikt erwuchs.[773]

---

im Präsidentialismus nicht vorgesehene politisch motivierte Absetzung des Staatsoberhauptes (*impeachment crises*; vgl. Pérez-Liñán 1998) kreisen.

[772] Vgl. Interview mit Pablo Andrade vom *Centro de Estudios Andinos* der *Universidad Andina Simón Bolívar*, Quito, 31.08.2005.

[773] Die zwischen 1996 und 1998 vereinzelt zu beobachtende Wahrnehmung parlamentarischer Kontrollrechte leistet keinen substanziellen Erklärungsbeitrag für die Dynamik des politischen Prozesses; eher sind die Interpellations- und Zensurbemühungen als Nebenschauplatz eines ohnehin stattfindenden ‘Krieges’ im Regierungssystem zu werten.

Weniger erklärungsmächtig erweist sich der institutionalistische Blick auf das *Parteiensystem* – zumindest, was dessen Fragmentierungs- und Polarisierungsdimension angeht: Der *Zersplitterungswert* für den Zeitraum 1996-1998 liegt mit 5.1 effektiven Parteien sogar unter demjenigen zwischen 1994 und 1996, eine erhöhte Konfliktivität infolge starker Rechts-links-Gegensätze ist nicht auszumachen. Anders die Institutionalisierungsdimension: Zwar ist kein bedeutender Sprung in der Volatilität auszumachen, der die alten Parteien mit einem Mal aus dem Kongress gespült und neuen Gruppierungen ein politisches Betätigungsfeld im Parlament geboten hätte[774]; auch ließe die relativ hohe Konsistenz bei der Stimmabgabe für Präsidentschaftskandidat und dessen Partei (bezogen auf die Provinzabgeordneten) in der ersten Wahlrunde (Bucaram: 27.2 % versus PRE: 21.3 %; Nebot: 27.2 % versus PSC: 27.9 %) nach den gängigen konsolidierungstheoretischen Annahmen eher auf eine Stabilisierung des demokratischen Institutionensystems schließen. Doch das Klammern an den Zahlenwerten des Konsistenzindikators vernebelt den Blick auf die tiefe *Repräsentationskrise*, an der das Parteiensystem nach mehr als 15 (enttäuschenden) Jahren Demokratie stärker denn je litt. Ein Vakuum war entstanden, in das fragwürdig-unprofessionelle Gestalten wie Abdalá Bucaram oder auch Freddy Ehlers, die allenfalls eine instrumentelle Beziehung zu ihrer jeweiligen Gruppierung hatten, mit ihren Präsidentschaftsambitionen stoßen konnten (vgl. Barczak 1997; Muñoz 1997: 95ff.). Hochgradig inchoativ zeigt sich im Betrachtungszeitraum auch die Subdimension *organisatorische Verfestigung*: Im Februar 1997, also nur ein halbes Jahr nach Konstituierung des neuen Kongresses, hatten 17 Abgeordnete ihrer Ursprungsfraktion den Rücken gekehrt. Im November desselben Jahres, bereits unter der interimistischen Regierung, lag dieser Wert bereits bei 22 und damit einem guten Viertel aller Parlamentarier. Den größten Schwund hatte die Präsidentenpartei zu erleiden, deren Mandatszahl von anfänglich 19 auf 7 zurückging (Burbano de Lara/Rowland 1998: 89, 1999: 164f.). Es erscheint unmittelbar einleuchtend, dass sich ein derart von Abgeordneten-Fluktuation geplagter Kongress jeder Planbarkeit für die parlamentarische Entscheidungsfindung entziehen musste.

Dem *Wahlsystem* kann sicherlich keine Hauptverantwortung für die Wirrnisse der Jahre 1996-1998 zugeschrieben werden. Dieses Institutionenarrangement scheint seine

[774] Für den Zeitraum zwischen 1992 und 1996 liegt der Volatilitätsindex bei unverändert 36.

Konzentrationsfunktion sogar besser als in den vergangenen Jahren erfüllt zu haben; zumindest stellt sich der Fragmentierungsgrad des parlamentarischen Parteiensystems für ecuadorianische Verhältnisse moderat dar (zuletzt war die effektive Zahl der Parteien 1988 so niedrig gewesen). Dabei transformierte es die Wählerstimmen nur mit geringen Disproportionalitäten in Kongressmandate und kam damit auch seiner Repräsentationsfunktion nach.[775] Das *Parlamentswahlsystem* kommt als politisch-institutioneller Sündenbock für den kurzzeitigen Bruch der Verfassungsordnung folglich nicht in Betracht.[776] Eher schon kann dem *Präsidentschaftswahlsystem* angelastet werden, seine „perversen Effekten der zweiten Runde“ (Pachano 1997: 245ff.) zum Tragen gebracht zu haben. Die Neuausrichtung der erratischen Wählerpräferenzen zwischen erstem und zweitem Wahlgang spielte dem (zunächst Zweitplatzierten) in die Hände, der die Erwartungen der Mitte-links-Wählerschaft als gewiefter Populist rhetorisch am besten zu bedienen in der Lage war.[777]

4.2.5.2.2 Kontext

Bei dem Versuch, die politische Dynamik des Krisenbienniums 1996-1998 institutionalistisch zu erklären, stößt die Konzentration auf Regierungs-, Parteien- und Wahlsystem offensichtlich an ihre Grenzen. Ein entscheidender Anteil muss dem *sozioökonomischen Kontext* zugeschrieben werden, wenn auch nicht im Sinne direkter Wirkkraft (zum sozioökonomischen Kontext vgl. Pachano 1997: 248ff.; Minkner-Bünjer 1998a: 38ff., 1998b: 126f., 1999: 211ff., 2004: 240f.)[778]: Vor dem Hintergrund einer weiter vor sich

---

[775] Der Loosemore-Hanby-Index nahm 1996 einen Wert von 11.9 an – nur 1992 war er niedriger gewesen (vgl. Anm. 747).

[776] Bemerkenswert, aber nur bedingt relevant für die politische Dynamik der kurzen Bucaram-Zeit erscheint für die Parlamentswahlen 1996, dass erstmalig parteilich ungebundene Kandidaten an dem Urnengang teilnehmen konnten. Auch war ab jenem Jahr die direkte Wiederwahl der Parlamentarier möglich; vgl. etwa Barczak (1997: 112ff.); Massal (1998: 75); Mejía (2004: 261f.).

[777] Immerhin stellten sich 1996 ‘nur’ noch neun Präsidentschaftsanwärter zur Wahl (ein leichter Rückgang gegenüber 1992), doch eine kaum überschaubare Zahl von 27 politischen Gruppierungen buhlten im Rennen um Kongresssitze um die Wählergunst (vgl. Mejía 2002: 83). Das Timing kann für die Bucaram-Zeit als Erklärungsfaktor vernachlässigt werden.

[778] Angaben zum sozioökonomischen Kontext finden sich auch im Lateinamerika Jahrbuch (1997, 1998, 1999).

hin dümpelnden Konjunktur[779] und einer schweren Haushaltskrise verfügte Bucaram – entgegen den vollmundigen Heilsversprechungen im Wahlkampf – einen streng neoliberalen Reformkurs, der massive Einschnitte für die ecuadorianischen Normalverbraucher mit sich brachte. Schnell formierte sich mit der Protestbewegung *Frente Patriótico* eine regelrechte „Front“ gegen das Staatsoberhaupt, die nicht nur das gebrochene Wort anklagte, sondern sich mindestens ebenso an dessen jeder Präsidentenwürde unwürdigen Eskapaden stieß.[780] Je stärker die landesweite Protestwelle im Januar und Anfang Februar 1997 anschwoll, desto mehr übersetzte sich der außerparlamentarische Unmut in eine parlamentarisch feindselige Opposition gegen die Regierung. Insofern liegt eine kausale Verkettung zwischen sozioökonomischem Kontext, Regierungssystem und Zivilgesellschaft vor: Auf die schwierigen Bedingungen des wirtschaftlich-sozialen Umfeldes reagierte die Exekutive in einer Weise, die den Nerv der protestbereiten Bevölkerung traf. Indem relevante parlamentarische Akteure diese Konfliktbereitschaft gleichsam von der Straße aufgriffen, bereiteten sie den formal-institutionellen und zugleich verfassungswidrigen Weg für eine Amtsenthebung des Staatsoberhauptes, welcher durch einen offenbar gesamtgesellschaftlichen Konsens – den insbesondere auch die zentralen Akteure *State Department* und Militär mittrugen – die legitimatorischen Weihen verliehen wurden. Alarcón konnte in der Folge nichts weiter tun, als die von *El Niño* und dem Verfall des Erdölpreises getroffene Ökonomie wirtschaftspolitisch zu verwalten; einschneidende Maßnahmen, wie sie nötig gewesen wären – etwa drastische Anpassungen von Preisen und Tarifen sowie Subventionskürzungen (Minkner-Bünjer 1998a: 38) –, kamen für den Interimspräsidenten nicht infrage. Alarcón hatte seine Lektion aus dem kurzen *Bucaramato* gelernt.

Einen kaum zu überschätzenden Faktor bei der demokratischen Regression der Jahre 1996/97 stellt der *politisch-kulturelle Kontext* dar. Mit der Wahl Bucarams feierte der

---

[779] Die wirtschaftlichen Wachstumsraten bewegten sich auf dem (niedrigen) Niveau der Vorjahre: 1996 und 1997 wuchs das BIP um 2.0 % bzw. 3.4 %, um 1998 auf 0.4 % abzufallen. Die Inflationswerte weisen für den Betrachtungszeitraum eine klar steigende Tendenz auf: von 25.5 % 1996 über 30.7 % 1997 auf 43.4 % 1998. Dementsprechend konnte „die Verarmung (...) nicht aufgehalten werden“ (Minkner-Bünjer 1998a: 40).

[780] Neben dem oftmals ‘unpräsidentiellen’ Gebaren Bucarams (siehe dessen Tanz- und Showeinlagen sowie seine Verbalattacken) muss insbesondere das selbst für ecuadorianische Verhältnisse hohe Korruptionsniveau in der Regierung als Faktor genannt werden, der den Unmut in der Bevölkerung schürte (vgl. etwa Pachano 1997: 251ff.).

Populismus in Ecuador fröhliche Urständ. *El loco* kam nicht nur als Folge der Unberechenbarkeit des Zwei-Runden-Präsidentschaftswahlsystems an die Macht; sein Erscheinungsbild und Diskurs fielen bei einer Bevölkerung mit populistischer Prädisposition auf fruchtbaren Boden. Die Wahl Bucarams in das Präsidentenamt – ein in historischer Perspektive keineswegs verwunderliches Faktum (vgl. etwa Pachano 1997: 242; Minkner-Bünjer 2004: 239) – stellt den ersten Aspekt des politisch-kulturellen Demokratieproblems dieser kurzen Episode dar.[781] Der zweite Aspekt bezieht sich auf den nonchalanten Umgang des neopopulistischen Staatsoberhauptes mit den Spielregeln des politischen Systems. „Bucaram hat die Züge eines pseudo-modernen ‚*caudillo*', der die schwachen, formaldemokratischen Institutionen als lästige Anhängsel seiner Regierungsmacht angesehen hat" (Minkner-Bünjer 1998a: 32; Hervorhebung im Original; vgl. auch Minkner-Bünjer 2004: 239f.).[782] Der dritte Aspekt betrifft die Selbstverständlichkeit, mit der Protestvolk und Parlamentarier den Verfassungstext in seiner Gültigkeit zurückwiesen bzw. den Wortlaut nach eigenem Belieben überdehnten; auch dies kann im Grunde jedoch nicht überraschen: „Die Geringschätzung für die Legalität und den Respekt vor den Verfassungen ist nicht neu im Land" (De la Torre 2004: 109; Übersetzung AO), sondern gehört historisch zur politisch-kulturellen Grundausstattung der Ecuadorianer.

Der Sturz Bucarams sowie das Geschacher um den Nachfolger und die finale Inthronisierung Alarcóns sind nur zu verstehen, wenn auch die zentrale Rolle des *Militärs* als 'Schiedsrichter' bei hochrangigen Machtstreitigkeiten gewürdigt wird. Ohne Unterstützung durch die Streitkräfte (wie im Übrigen auch der wirtschaftlich tonangebenden Schicht) wäre die Absetzung des alten Präsidenten und die 'Wahl' des neuen Staatsoberhauptes nicht denkbar gewesen (vgl. Bustamante 1999: 350f.). Das Militär war

[781] Zum historisch verwurzelten Populismus in Ecuador, aber mit einem besonderen Schwerpunkt auf der Bucaram-Präsidentschaft, vgl. die Publikationen von De la Torre (vgl. Anm. 565).

[782] Vgl. auch das Urteil von Barczak, für den „(...) the intensity of executive-legislative tensions escalated as a result of Bucaram's behaviour" (2001: 59). Dessen Persönlichkeit habe sich v.a. in der Art der Kabinettsbildung, einer aggressiven Rhetorik und einem allgemein erratischen Verhalten geäußert (ibid.: 58).

„noch immer die letztlich ausschlaggebende politische Kraft im Lande“ (Minkner-Bünjer 1998a: 22, vgl. auch 1998b: 117f.; Sosa-Buchholz 1999: 155).[783]

4.2.5.2.3 Fazit

Erst die *Konstellation* verschiedener Faktoren hat diese sich zu dem explosiven Gemisch zusammenbrauen lassen, das die Rigidität des Wahlkalenders im Präsidentialismus in eine Systemkrise überführte. Zwar beinhaltet diese institutionelle ‘Starrheit’ bereits für sich genommen ein gewisses Gefährdungspotenzial für die Reibungslosigkeit der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative, insofern als die beiden Staatsgewalten im Falle nicht-kongruenter Mehrheitsverhältnisse auf Gedeih und Verderb aneinander gebunden sind und sich die eine der anderen nicht entledigen kann; auch trat während der kurzen Regierungszeit Bucaram deutlich das traditionelle ecuadorianische Institutionalisierungsproblem des Parteiensystems hervor, das sich zum einen im regelrechten Ausbluten einiger Parlamentsfraktionen, besonders der des Präsidenten, niederschlug, zum anderen in der Diskreditierung des Repräsentativsystems, welche die Wahl eines Politikers vom (Anti-Establishment-)Schlage Bucarams begünstigte; nicht zuletzt kann dem Wahlsystem vorgeworfen werden, durch seinen Zwei-Runden-Charakter einer unübersichtlichen Kandidatenlage Raum gegeben zu haben, aus der heraus sich wenig chancenreiche Bewerber unerwartet in die Stichwahl mogeln konnten. Dieser Coup gelang Bucaram, der es dann im Finale sogar ins höchste Staatsamt schaffte. Doch all die institutionellen Bedingungsfaktoren des Aufstiegs und konstitutionell fragwürdigen Falls Bucarams müssen in einen weiteren Kontext eingebettet gesehen werden; die Wechselfälle der Bucaram-Monate waren keine institutionellen Zwangsläufigkeiten. Vielmehr lieferten erst Wirtschafts- und Sozialmisere sowie die politisch-kulturell begründete Bereitschaft der Ecuadorianer, sich als Heilsgestalten inszenierende Bewerber mit der Aufgabe der nationalen Präsidentschaft zu betrauen, den Nährboden, auf dem

[783] Vgl. auch das Urteil von De la Torre (1997: 21): „The military has not been subordinated to civilian rule (...).“ Zwei weitere Kontextfaktoren der demokratischen Entwicklung, Indigenismus und Regionalismus, können hinsichtlich der Jahre 1996-1998 nur geringe Erklärungsrelevanz für sich beanspruchen. Was die Bedeutung des Indigenismus angeht, so steht das Jahr 1996 in markantem Gegensatz zum

ein notorischer Populist mit Caudillo-Allüren und 'delegativem' Demokratieverständnis, das Institutionen als lästiges Beiwerk vom Volk übertragener Allmacht ansieht, erfolgreich für sich werben und auf dem die verbreitete Protest- und Konfrontationsbereitschaft auf die Straße und von dort aus in den parlamentarischen Raum getragen werden konnte. Die unglückliche Hand einer wirtschaftspolitisch unsensibel-neoliberal agierenden Regierung, die riesige Angriffsfläche, die das Staatsoberhaupt als Verkörperung von Exzentrik, Korruption und Nepotismus bot, und ein Militär, das die nur mit Wohlwollen als am Rande der Verfassung zu bezeichnende Entfernung des Präsidenten aus dem Amt als letztentscheidende Instanz, als *poder fáctico*, absegnete, taten ein Übriges, um die Demokratie aus den institutionellen Fugen geraten zu lassen. Erst indem die Gefährdungspotenzialitäten der politischen Institutionen auf eine widrige Kontextfaktorenlage trafen, büßte das demokratische System derart an Stabilität ein, dass es, zumindest kurzzeitig, zusammenbrach.

4.2.6 Die Regierungszeit Mahuad (1998-2000)

Wer geglaubt hatte, die schwere Demokratiekrise um Bucaram sei eine einmalige Episode in der Konsolidierungsgeschichte Ecuadors – oder sollte mittlerweile nicht vielmehr von *De*konsolidierungsgeschichte gesprochen werden? – gewesen, sah sich bald eines Besseren belehrt. Auch die folgenden Jahre sollte sich zeigen, wie fragil das junge demokratische Institutionengefüge des Landes war.

4.2.6.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems

4.2.6.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung

Weite Teile der Bevölkerung sahen die vorgezogenen Neuwahlen vom 31. Mai 1998 – wiewohl der sechste Urnengang in 26 Monaten – als „Rettungsanker" für ein Staatsschiff, das aus unruhigen Gewässern nicht mehr herauszukommen schien (Minkner-

Sturz des späteren Präsidenten Mahuad (Januar 2000), bei dem die Indianerbewegung eine zentrale

Bünjer 1999: 211). Im Wahlkampf standen rivalisierende Persönlichkeiten mit populistischen Versprechungen wieder eindeutig vor dem Wettbewerb unterschiedlicher Programme (vgl. zum Wahlkampf und zu den Wahlergebnissen Massal 1998: 71ff; Minkner-Bünjer 1998b: 127f., 1999: 211; Rabeneick 1998a: 39ff., 1998b: 229ff.; Schumann 1998: 193ff.; Ardaya/Verdesoto 1999: 92ff.).[784] Besonders Bananenmagnat und Multimillionär Álvaro Noboa Pontón vom PRE tat sich durch großzügige Geschenke (einschließlich Bargeldspenden) für die von der *El-Niño*-Flutkatastrophe Betroffenen hervor. Von den insgesamt sechs Kandidaten erreichten der Bucaram-Zögling Noboa sowie DP-Politiker Jamil Mahuad Witt die Stichwahl (vgl. Tabelle 39).[785]

Tabelle 39: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1998 (erster Wahlgang)

in % der gültigen Stimmen

Jamil Mahuad Witt (DP-UDC)	34.9
Álvaro Noboa Pontón (PRE/APRE/UPL)	26.6
Rodrigo Borja Cevallos (ID)	16.1
Freddy Ehlers Zurita (MCNP)	14.7
Rosalía Arteaga Serrano (MIRA)	5.1
María Eugenia Lima (MPD)	2.5

Quelle: Nohlen/Pachano (2005: 404).

Die Kampagne vor der zweiten Runde zog sich lange Zeit spannungslos hin, weil von einem überwältigenden Sieg des langjährigen Bürgermeisters von Quito, Mahuad, der in den Umfragen weit vorne lag und die Rückendeckung der wichtigen Parteien PSC und ID hatte[786], ausgegangen wurde. Noboa bemühte sich, mit großzügigen Versprechungen und dem Verteilen von Geld und anderen Wahlgeschenken aus dem Umfrageschatten herauszutreten. Er hatte Glück: Eine unerwartete Preiserhöhung für Flaschengas durch den noch amtierenden Interimspräsidenten Alarcón ließ die Popularitätswerte

Rolle spielen sollte (vgl. Pachano 2005: 39).

[784] Siehe auch Bustamante (1998: 22ff.); Cornejo (1998: 21ff.); Lateinamerika Jahrbuch (1999).

[785] Mahuad stand zwar keiner Parteienallianz vor, genoss aber den Rückhalt des PSC, der keinen eigenen Kandidaten ins Rennen um die Präsidentschaft schickte. Noboa hatte bei den Wahlen von 1998 nicht nur die Unterstützung seiner eigenen Partei, sondern auch der kleineren Gruppierungen APRE und UPL (*Unión Popular Latinoamericana*) (vgl. Freidenberg 2004: 257, 266).

[786] Darüber hinaus sprachen sich die *Indígena*-Organisation CONAIE und ihr ‘politischer Arm’ MUPP-NP für Mahuad als künftiges Staatsoberhaupt aus

für Mahuad, der Verständnis für diese Maßnahme äußerte, doch noch dramatisch sinken. Denkbar knapp, mit nur 51.2 % der abgegebenen Stimmen, konnte Mahuad den Sieg davontragen (vgl. Tabelle 40). Noboa weigerte sich zunächst, das Ergebnis anzuerkennen, und zettelte mehrere Unruhen in Guayaquil an, womit er an seinen rüden Wahlkampfstil der ersten Runde anschloss, als er öffentlich die 'Echtheit' von Mahuads Bruder angezweifelt hatte. Letzten Endes musste er sich den Fakten beugen.

Tabelle 40: Ergebnis der ecuadorianischen Präsidentschaftswahlen 1998 (Stichwahl)

in % der gültigen Stimmen

Jamil Mahuad Witt (DP-UDC)	51.2
Álvaro Noboa Pontón (PRE)	48.8

Quelle: Nohlen/Pachano (2005: 404).

Die Partei des Präsidenten errang mit 32 der 121 Kongresssitze gut ein Viertel der Mandate – im Vergleich zu den drei Vorgängerregierungen Durán, Bucaram und Alarcón eine gute parlamentarische Ausgangsposition, die Mahuad dazu nutzte, eine Allianz mit PSC (26 Sitze) und FRA (3 Sitze) zu bilden und so eine – wenn auch fragile – Mehrheit von 61 Sitzen zu erreichen, die je nach Sach- und Interessenlage mit der ID und der indigenen Partei Pachakutik kooperieren sollte (vgl. Tabelle 41). Das Kabinett wurde mit erfahrenen DP-Politikern und jungen Technokraten besetzt.

Tabelle 41: Zusammensetzung des ecuadorianischen Kongresses, 1998-2002

	Sitze	Sitzanteil in %
Democracia Popular – Unión Demócrata Cristiana (DP-UDC)	32	26.7
Partido Social Cristiano (PSC)	26	21.7
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	24	20.0
Izquierda Democrática (ID)	15	12.5
Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País (MUPP-NP)	5	4.2
Frente Radical Alfarista (FRA)	3	2.5
Movimiento Popular Democrático (MPD)	2	1.7
Partido Conservador Ecuatoriano (PCE)	1	0.8
Andere/Unabhängige	12	10.0

Quelle: Nohlen/Pachano (2005: 396).

4.2.6.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative

Der neue Präsident trat sein Amt unter schwierigsten ökonomischen Bedingungen[787] an.[788] Die negativen wirtschaftlichen Kennziffern wirkten umso düsterer, als die interimistische Vorgängerregierung einen zerrütteten Staatshaushalt hinterlassen, die Blockadepolitik des Kongresses dringend benötigte Austeritätsmaßnahmen verhindert hatte und zu allem Überfluss das Klimaphänomen *El Niño* die Wirtschaft weiter strangulierte (Cornejo 1998: 24f.).

Nur vor dem Hintergrund dieser Krisenkulisse wird die Dynamik des exekutiv-legislativen Prozesses verständlich. Mehr noch: Im Grunde macht es für diese Untersuchungsperiode besonders wenig Sinn, den Fokus allein auf Regierungs-, Parteien- und Wahlsystem zu richten; vielmehr setzt sich hier eine Entwicklung fort, die seit Mitte der 1990er-Jahre an Kraft gewonnen hat: In einer Art Deinstitutionalisierung des politischen Prozesses bestimmen mehr und mehr nicht-etablierte Akteure, besonders soziale Bewegungen, das politische Geschehen. Damit können aber auch die Fortschritte, Stagnationen und Rückschritte in der Demokratieentwicklung immer weniger allein mit dem verengten Blick auf formal-institutionelle Bedingungsfaktoren erklärt werden.

Mitte September 1998 verkündete die neue Regierung ein Paket wirtschaftspolitischer Anpassungsmaßnahmen – es sollte das erste in einer Reihe von Sparpaketen sein –, das v.a. den Wegfall von Subventionen (etwa für Gas und Strom) zum Inhalt hatte (vgl. zum Folgenden Cornejo 1998: 24ff.; Rabeneick 1998a: 52ff.; Lateinamerika Jahrbuch 1999: 176ff., 2000: 162ff.; Minkner-Bünjer 1999: 214ff.).[789] Dies veranlasste den Dachverband sozialer Bewegungen *Coordinadora de Movimientos Sociales* (CMS), unbefristete Proteste anzukündigen und mit der Durchführung von Demonstrationen zu beginnen. Die Regierungsallianz zerbrach, und die zweitgrößte Kongressfraktion PSC präsentierte eigene Vorschläge zur Bewältigung der Krise. In verschiedenen Stellungnahmen distanzierte sich der Kongress im Oktober von dem Sparpaket Mahuads und

---

[787] Die Landeswährung befand sich das ganze Jahr über im freien Fall, und das Bruttoinlandsprodukt dramatisch schrumpfte (McConnell 2001: 75f.; vgl. insbesondere die Ausführungen in 4.2.6.2.2).

[788] Gleichzeitig trat die reformierte Verfassung in Kraft.

[789] Siehe auch Barczak (2001: 60f.); Bonilla (2001: 8ff.); Minkner-Bünjer (2004: 241f.).

forderte diesen, indem er die öffentlichen Proteste als gerechtfertigt anerkannte, zu einer Rücknahme der Maßnahmen auf.

Das Wechselspiel von intra- und extraparlamentarischer Opposition gegen die Wirtschaftspolitik der Regierung sollte den Rest von Mahuads Amtszeit bestimmen. Vor dem Hintergrund der schweren Wirtschaftskrise fanden praktisch das ganze Jahr 1999 über Protestaktionen statt, die von den drei großen sozialen Bewegungen FUT, CONAIE und CMS organisiert wurden und oftmals in gewaltsame Ausschreitungen übergingen (vgl. zum Folgenden Lateinamerika Jahrbuch 2000): So organisierte der Gewerkschaftsbund FUT Mitte Januar einen Protestmarsch durch Quito; Mitte März kam es zu Straßenblockaden und Besetzungen öffentlicher Gebäude; im Juli veranstaltete die CONAIE den größten indigenen Aufstand in der Geschichte des Landes, der zwölf Tage dauerte und an dem etwa 10.000 *indígenas* teilnahmen; am 17. November beschlossen die sozialen Bewegungen eine neue landesweite Protestwelle, um eine Änderung der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu erreichen; im Dezember schließlich radikalisierte sich die Lage endgültig, als Mahuad eine neue Frist zur Umsetzung der eingeforderten Politiken gesetzt und erstmals in der Führungsriege der CONAIE von einem Sturz des Präsidenten gesprochen wurde.

Der exekutiv-legislative Prozess muss in einem engen reziproken Verhältnis zu der Verkettung der Ereignisse, die sich teilweise im Wortsinne vor den Toren des Kongresses abspielten, gesehen werden: So wie der außerparlamentarische politische Prozess auf Entscheidungen innerhalb des Regierungssystems reagierte, sind die Handlungen der politischen Akteure nur reaktiv zu den Protestaktionen ‘auf der Straße’ zu verstehen.[790] Die sozialen Unruhen veranlassten Mahuad mehrmals, den Ausnahmezustand zu verhängen: am 9. März, nachdem Anfang des Monats eine starke Erhöhung des Benzinpreises durch die Regierung wirksam geworden war und Massenproteste drohten; am 5. Juli (in der Provinz Guayas), um die wachsende Kriminalität und Gewalt in der Region in den Griff zu bekommen; am 13. Juli vor dem Hintergrund des zwölftägigen *Indígena*-Aufstandes. Der Kongress stellte sich zumeist gegen die Exekutive: Im Februar lehnte er große Teile des Budgetvorschlages der Regierung ab, weil dieser Steuererhöhungen vorsah; Mitte März brach der PSC endgültig mit der DP, weil er eine geplante

[790] Sánchez-Parga (1999: 27) spricht davon, dass sich die *pugna de poderes* „extraparlamentarisiert“ habe.

Mehrwertsteuererhöhung nicht mittragen wollte; am 24. Juni lehnte das Parlament ein weiteres Reformpaket der Regierung ab.[791] Dennoch konnten die exekutiv-legislativen Spannungen fast ein Jahr lang unter Kontrolle gehalten werden; der PSC hatte zwar das Regierungsbündnis aufgekündigt, war jedoch nicht auf einen offenen Konfrontationskurs gegen die Exekutive eingeschwenkt (Barczak 2001: 60).

Die Konfliktlage änderte sich Mitte des Jahres 1999: Während die Straßenproteste im Juli inmitten von lahmgelegtem Transportsektor und Ausnahmezustand gewalttätiger wurden (z.T. Eingreifen des Militärs), forderten die Expräsidenten Febres und Borja das amtierende Staatsoberhaupt auf, den wirtschaftspolitischen Kurs zu ändern bzw. zurückzutreten. Die CONAIE rief ihre Basis auf, die Absetzung des Regierungschefs zu fordern. Dabei konnte Mahuad Ende des Jahres noch einen großen legislativen Erfolg vorweisen: Nachdem das Land Ende September zahlungsunfähig geworden war, brachte er Mitte November handstreichartig einen Haushaltsvoranschlag und eine Steuerreform durch den Kongress, indem er einen Pakt mit dem PRE des im Exil lebenden Abdalá Bucaram einging, der von den kleineren Gruppierungen FRA und PCE sowie der jungen Partei *Nuevo País* verstärkt wurde.[792] Doch es half nichts: Alles lief auf eine Absetzung des Präsidenten (*Jamilazo*) hinaus.

Ihren Höhepunkt erreichte die politische Konfliktivität im Januar 2000 (vgl. zum Folgenden Ponce 2000: 185f.; Lucero 2001: 62ff.; McConnell 2001: 75f.; Pachano 2005: 40f.).[793] Um der anwachsenden Proteste indigener und sozialer Bewegungen Herr zu werden, rief der Präsident am 6. Januar abermals den Notstand aus. Drei Tage darauf verkündete er die Dollarisierung Ecuadors, woraufhin es zu starken Preissteigerungen, insbesondere bei Grundnahrungsmitteln, kam. Ab Mitte Januar nahmen die Protestakti-

---

[791] Zu jener Zeit lag die Popularität des Präsidenten nach einer Umfrage von *Cedatos* bei gerade noch 11 % (vgl. Minkner-Bünjer 1999: 215).

[792] Das Reformpaket sah insbesondere vor: eine Anhebung von Mehrwert- und Einkommensteuer; eine Senkung der Steuer auf Kapitaltransaktionen; Maßnahmen zur Eindämmung von Steuerhinterziehungen; eine Erhöhung der Staatseinnahmen mittels Privatisierung der Post. Seine Verabschiedung ist als Teil eines Kuhhandels zu werten, bei dem sich Mahuad die Zustimmung der PRE-Abgeordneten sicherte, indem er ihnen Entgegenkommen bei den anstehenden Neubesetzungen in der Strafprozesskammer des Obersten Gerichtshofes zusagte, über die sich die Anhänger des ehemaligen Staatspräsidenten Bucaram eine Aufhebung von Gerichtsurteilen gegen ihren exilierten Parteiführer erhofften (vgl. Minkner-Bünjer 1999: 216f.). Wie im November 1999, so hatte Mahuad auch zuvor jeden Gesetzesvorschlag der Regierung mit einer jeweils neuen parlamentarischen Mehrheit aushandeln müssen (vgl. Minkner-Bünjer 2004: 241, Anm. 22).

onen dann an Schärfe zu und kulminierten in einem Marsch der Indios in die Hauptstadt, wo die Aufständischen den Rücktritt Mahuads forderten. Inzwischen kursierten sogar Gerüchte über einen möglichen Selbstputsch Mahuads nach dem Muster des damaligen peruanischen Präsidenten Fujimori. Am 21. Januar besetzten die *indígenas* den Kongress, die obersten Vertreter von Exekutive, Legislative und Judikative wurden ihres Amtes enthoben und ein „Rat zur nationalen Rettung“ (*Junta de Salvación Nacional*) gebildet. Die dreiköpfige Junta, bestehend aus CONAIE-Präsident Antonio Vargas, Oberst Lucio Gutiérrez und dem ehemaligen Präsidenten des Obersten Gerichtshofes, Carlos Solórzano, sollte sich jedoch nur kurz an der Macht halten: General Mendoza ersetzte im Laufe des Tages den Obersten Gutiérrez in dem Gremium und übergab die Amtsgeschäfte, vor allem auf Druck der USA, am Morgen des 22. Januar an Vizepräsident Gustavo Noboa. Ex post legitimierte der in Guayaquil zu einer Notsitzung zusammengekommene Kongress die Art der Machtübergabe.

4.2.6.1.3 Fazit

In dem Maße, wie der politische Prozess außerhalb der formalen Institutionenordnung stattfindet, stoßen politisch-institutionelle Erklärungsansätze an ihre Grenzen. Die zunehmende ‘Entinstitutionalisierung’ politischer Konflikte erfordert zum einen die Konzentration auf Faktoren, die nicht das formale Regelwerk betreffen; zum anderen stellt sie einen Indikator für die mangelhafte Konsolidierung der ecuadorianischen Demokratie dar. Schließlich zeichnet sich ein konsolidiertes demokratisches System just dadurch aus, dass die relevanten Akteure die *rules of the game*, mithin das politische Institutionengefüge, als legitim erachten und regelkonform handeln. Davon kann im Ecuador der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre allerdings keine Rede sein: In einer gemeinsamen Aktion mächtiger zivilgesellschaftlicher Akteure und Teilen des Militärs wurde im Januar 2000 eine demokratisch gewählte, aber missliebige Regierung kurzerhand abgesetzt. Klarer noch als im gerade drei Jahre zurückliegenden Fall Bucaram wurde die Verfassung gebrochen und politische Macht auf extrakonstitutionellem Wege zugeteilt. Die kurze Lebensdauer der Junta und die schnelle Rückkehr zur Demokratie können nicht

[793] Vgl. auch Minkner-Bünjer (2000a: IIff.); Kurtenbach (2001: 366).

darüber hinwegtäuschen, dass die demokratische Institutionenordnung hochgradig fragil, da praktisch jederzeit durch relevante politische Akteure umstürzbar ist, Ecuador mithin auch Anfang des 21. Jahrhunderts als eindeutig unkonsolidierte Demokratie bezeichnet werden muss.

Diese Einschätzung wird auch von der Legitimitätsseite der Demokratie her bestätigt. Kurz nach dem Präsidentensturz wies José Lucero darauf hin, dass 1999 weniger als 30 % der Ecuadorianer die Auffassung vertreten hatten, die Demokratie sei in der Lage, ihre Probleme zu lösen; auch war den Parteien als zentralen Agenten der Repräsentation in der repräsentativen Demokratie nur das Vertrauen von 6 % der Bevölkerung entgegengebracht worden. „By almost any standard, Ecuadorian democracy is in poor shape“, so Luceros (2001: 60) Schlussfolgerung. Bei aller Konfrontation in den Beziehungen zwischen politischem System und Gesellschaft sowie zwischen Exekutive und Legislative, bei aller Offensichtlichkeit des Verfassungsbruchs: Es sollte stets dieser sandige legitimatorische Urgrund der ecuadorianischen Demokratie am Ende des 20. Jahrhunderts mitbedacht werden.

4.2.6.2 Institutionalistischer Erklärungsversuch

4.2.6.2.1 Institutionen

Eine Untersuchung, die ihr Hauptaugenmerk auf politisch-institutionelle Wirkfaktoren richtet, muss sich zuweilen in explikativer Bescheidenheit üben; wo institutionelle Variablen nicht hauptverantwortlich sind für die politische Entwicklung, darf der institutionalistische Erklärungsanspruch nicht überstrapaziert werden. Für den Putsch gegen Mahuad etwa erweisen sich nicht-institutionelle Faktoren als weit erklärungsmächtiger: Es ist nicht nachvollziehbar, welches Destabilisierungspotenzial die ‘strukturellen Defizite’ des ecuadorianischen *Präsidentialismus* im Januar 2000 (nun unter einer neuen Verfassung, die am 10. August 1998 in Kraft trat) entfaltet haben sollen. Selbst das oftmals hilfreiche Rigiditätsargument kann hier nicht weiterhelfen; schließlich hatte der Präsi-

dent mitnichten eine überwältigende Kongressmajorität gegen sich, die darauf aus gewesen wäre, diesen abzusetzen.[794]

Auch ist zunächst nicht ersichtlich, welchen Einfluss spezifisch *parteiensystemische Faktoren* auf den Verlauf der politischen Ereignisse gehabt haben sollen. Der Fragmentierungsgrad lag mit 4.8 effektiven Parteien leicht unter dem Niveau der vorhergehenden Legislaturperiode (5.1), und von ideologischer Polarisierung zwischen den Kongressparteien im Sinne von Rechts-links-Gegensätzlichkeit kann für die Mahuad-Jahre keine Rede sein. Welcher Erkenntnisgewinn sollte daraus für die Eskalationsdynamik des Jahreswechsels 1999/2000 abzuleiten sein? Kaum einer, der über institutionalistische Kaffeesatzleserei hinausginge. Eher schon kann die praktisch nicht vorhandene gesellschaftliche Verankerung der Parteien, ihre beispiellose Diskreditierung, kurz: eine allgemeine Krise des Repräsentativsystems zu dem Verständnis darüber beitragen, wie es Ende der 1990er-Jahre zu einer regelrechten Protestflut kommen konnte, die als wesentlicher Faktor für den kurzzeitigen Systemzusammenbruch gesehen werden muss. Zwar hatte die ecuadorianische Wählerschaft noch 1998 einen altgedienten Parteipolitiker mit dem Präsidentenamt betraut und ihm ein Parlament an die Seite gestellt, in dem nach wie vor weitgehend die altbekannten Gruppierungen das Sagen hatten.[795] Doch die über Monate währenden und Anfang 2000 eskalierenden Massenmobilisierungen, bei denen die Beteiligten selbst vor einer Besetzung des institutionellen Herzstückes der repräsentativen Demokratie, des Parlamentsgebäudes, nicht zurückschreckten, lassen sich nur mit der tiefen Unzufriedenheit begründen, die der Demokratie in ihrer Problemlösungsfähigkeit und den Parteien als Systemrepräsentanten entgegengebracht wurde (vgl. Fazit 4.2.6.1.3).

Der Urnengang von 1998 fand erstmals unter veränderten *wahlsystemischen Regeln* statt. Das *Parlamentswahlsystem* verkörperte nun nicht mehr die traditionelle Verhältniswahl, sondern war nach dem Mehrheitsprinzip organisiert (vgl. zum Folgenden Mas-

---

[794] Der gleiche Befund gilt für die konstitutionell verankerten Befugnisse von Exekutive und Legislative. Keine dieser Kompetenzen stach im Betrachtungszeitraum in konfliktschürender Weise hervor. Selbst der mehrmalige Rekurs auf die Präsidialbefugnis Verhängung des Ausnahmezustandes muss eher reaktiv zu der gegebenen politisch-gesellschaftlichen Konfliktivität verstanden werden als von sich aus konfliktgenerierend.

[795] Die Volatilitätsrate für den Zeitraum 1996-1998 beträgt 28.

sal 1998: 74f.; Rabeneick 1998a: 47ff.; Ardaya/Verdesoto 1999: 89ff.).[796] Erwartungsgemäß übte das neue Institutionenarrangement z.T. beträchtliche Disproportionseffekte bei der Umwandlung der Wählerstimmen in Parlamentsmandate aus.[797] Es gelang ihm allerdings nicht, eine spürbare Reduktion der im Kongress vertretenen Parteien zu bewirken (vgl. besonders Molina 2006). Sicher, mit 4.8 effektiven Parteien waren die parlamentarischen Kräfteverhältnisse so 'überschaubar' wie zuletzt 1988. Doch nimmt sich der Rückgang der Fragmentierung gegenüber dem Wert des Vorgängerparlaments (5.1) bescheiden aus. Dies soll nicht heißen, dass das Reduktionspotenzial des neuen Wahlsystems unerheblich wäre; es zeigt sich nur, dass es auf die gesellschaftlich-politischen Verhältnisse ankommt, in die ein solches Institutionensystem eingepflanzt wird. Gegen die hochgradig fragmentierte politische Landschaft Ecuadors ist offenbar kein Kraut gewachsen – oder mit den Worten von Ardaya und Verdesoto: „Die Logik der Gesellschaft siegt über die Institutionen" (1999: 109; Übersetzung AO). Waren von der *Wahlkreiseinteilung* als solcher keine besonderen politischen Wirkungen zu erwarten[798], kam die veränderte Form der *Kandidatur und Stimmgebung* zum Tragen: Erstmals durften die Wähler bei der Wahl der Provinzabgeordneten so viele Stimmen vergeben, wie Parlamentssitze für ihren jeweiligen Wahlkreis zu vergeben waren. Dabei konnten die Stimmkreuze listenübergreifend gesetzt werden (Panaschieren). Die *Stimmenverrechnung* erfolgte gemäß dem Prinzip, dass den individuell stimmstärksten Kandidaten ein Mandat zugesprochen wurde – ohne jedweden proportionalen Anspruch. Nichts desto

[796] Darüber hinaus wurde die Zahl der Abgeordneten von 82 auf 121 erhöht, die Zwischenwahlen abgeschafft und die freie Liste eingeführt (allerdings nur für die 101 Provinzabgeordneten; s.u.).

[797] Beispielsweise erhielten in dem großen 14-Personen-Wahlkreis der Provinz Pichincha nur die drei großen Parteien ID, DP und PSC Mandate, während das indigene Wahlbündnis MUPP-NP mit 11 % Stimmenanteil leer ausging. In Guayas nahm der PSC mit knapp 40 % Stimmenanteil zwei Drittel der zu vergebenden Mandate ein usw. (vgl. Rabeneick 1998a: 48; Ardaya/Verdesoto 1999: 101). Überblickt man allerdings die Gesamtverzerrung des Wahlsystems, betritt man also die Aggregatebene, dann relativieren sich die Einzelergebnisse und es tritt eine erstaunliche Proportionalität in der Stimmen-Mandate-Gegenüberstellung zutage. Der Loosemore-Hanby-Index, mit dem sich der Disproportionseffekt eines Wahlsystems ermitteln lässt, beträgt für die Provinzabgeordneten 10.3, für die nationalen Deputierten 5.9 – noch nie dagewesen niedrige Werte (eigene Berechnungen auf der Grundlage von Rabeneick 1998a: 49, 51).

[798] Die *Wahlkreiseinteilung* stellte sich wie folgt dar: Neben nur zwei großen Wahlkreisen (Guayas und Pichincha mit 18 bzw. 14 zu vergebenden Mandaten) und einem mittleren (Manabí mit acht Mandaten) dominierten die kleinen Wahlkreise eindeutig (18 Wahlkreise zwischen je zwei und fünf Mandaten; vgl. Rabeneick 1998a: 47; Ardaya/Verdesoto 1999: 92). Daraus ergibt sich eine durchschnittliche Wahlkreisgröße von 4.5 (vgl. Araujo u.a. 2005: 29).

trotz: Jenseits der Provinzebene blieb das neue Wahlsystem weit hinter seiner potenziell majoritären Wirkung zurück.

Vom *Präsidentschaftswahlsystem* ging 1998 kein Störfeuer aus. Im Gegenteil: Es muss verwundern, dass zu den Präsidentschaftswahlen nur sechs Kandidaten antraten. Nur bei den Gründungswahlen war dieser Wert so niedrig gewesen. Der notorische institutionelle Unruhestifter Halbzeitwahlen trat erst gar nicht mehr in Erscheinung; die *midterm elections* waren im Zuge der Verfassungsreform abgeschafft worden.

4.2.6.2.2 Kontext

Die Einbettung der Institutionen in einen Kontext muss gerade für die Zeit von 1998 bis 2000 berücksichtigt werden. Dies gilt ganz besonders für die *sozioökonomischen Umweltbedingungen* der Mahuad-Zeit (vgl. zum Folgenden v.a. Minkner-Bünjer 1999; vgl. auch Cornejo 1998: 24ff.; Lateinamerika Jahrbuch 1999, 2000; Fitch 2001; McConnell 2001: 74ff.). In der vermutlich schwersten Wirtschaftskrise des gesamten Jahrhunderts (Lucero 2001: 60) kehrten nicht nur fast 10 % der Bevölkerung ihrem Heimatland den Rücken, um ihr Glück im Ausland zu suchen; eine kritische Masse der Ecuadorianer kehrte auch der Demokratie den Rücken und garantierte damit protestierenderweise das Mindestmaß an Zustimmung, das für den Staatsstreich vom Januar 2000 notwendig war. Welche ökonomischen Tatbestände stehen hinter diesem allgemeinen Unbehagen an der politischen Ordnung? Die ecuadorianische Wirtschaft rutschte zwischen 1998 und 2000, vor dem international widrigen Hintergrund sinkender Ölpreise und der asiatischen und russischen Finanzkrise, in eine schwere Depression. Nach minimalem Wachstum des BIP von 0.4 % in 1998 sackte die Wirtschaftskraft im Folgejahr um mehr als 7 % ab, um sich erst im Laufe des Jahres 2000 zu erholen. Die Inflationsrate kletterte von 43.4 % (1998) über 60.7 % (1999) auf 91.0 % (2000). Eine fatale Mischung aus strukturellen, konjunkturellen und strategischen Problemen brachte das Land 1999 an den Rand des Abgrunds (Minkner-Bünjer 1999: 212f.): Das Wetterphänomen *El Niño* hatte erhebliche Produktionsausfälle in der Landwirtschaft und eine weitläufige Zerstörung der Infrastruktur (v.a. an der Küste) mit sich gebracht, das Haushaltsdefizit kletterte, besonders als Folge des Ölpreisverfalls, in ungeahnte Höhen, und der Export traditioneller

Güter (u.a. Bananen, Kaffee, Kakao) brach ein. Die einheimische Währung *Sucre* geriet in einen regelrechten „Abwärtsstrudel“ (ibid.: 214), der sich besonders aus dem wachsenden Defizit in der Handels- und Leistungsbilanz speiste. Die 1999/2000 kulminierende Wirtschaftskrise war aber ganz wesentlich eine Finanz-, genauer: eine Bankenkrise. Zwischenzeitlich mussten 60 % des Bankensektors unter staatliche Zwangsverwaltung gestellt werden; der Staat brachte Unsummen auf, um das Finanzsystem zu stabilisieren – ohne nachhaltigen Erfolg.[799] Auf dem Höhepunkt der Krise im März 1999 blieben die Banken auf Anordnung der Regierung fünf Tage geschlossen, alle Konten wurden für ein Jahr eingefroren. Es scheint kein Zufall zu sein, dass der Sturz Mahuads Ende Januar 2000 im zeitlichen Umfeld der Dollarisierungsentscheidung des Präsidenten liegt.[800] Die Wucht, mit der die multiple Krise auf das politische System durchschlug, lässt sich aber nur verstehen, wenn man auch deren *soziale* Dimension in Rechnung stellt: Im Zeitraum von 1995 bis 1999 erhöhte sich der Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung von 34 % auf 69 % – eine Massenpauperisierung in Zeitraffer.

Politisch-kulturell sollte mit Blick auf den Staatsstreich v.a. auf den tiefen Legitimitätsverlust der Demokratie und ihrer Institutionen abgestellt werden, wie er maßgeblich auf deren als mangelhaft empfundene Problemlösungskapazität zurückzuführen ist. Allgemein sackte das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der real existierenden Demokratie Ende der 90er-Jahre des 20. Jahrhunderts in den Keller. Hatte der Anteil der Unterstützer 1997 immerhin noch bei knapp einem Drittel (31 %) der Ecuadorianer gelegen, sackte dieser Wert bis zum Jahr 2000 auf weniger als ein Viertel (23 %) ab.[801] Speziell weisen die hohe Mobilisierungskraft der sozialen Organisationen und die Protestbereitschaft der Bevölkerung auf Defizite im ecuadorianischen Repräsentativsystem hin, wie es dem Anspruch nach wesentlich von den Parteien getragen wird. Die repräsentative Wirklichkeit schien indes – die Fakten der politischen Ereignisse sprechen für sich –

---

[799] Zwischen August 1998 und Dezember 1999 steckte die Regierung Mahuad sechs Milliarden US-Dollar in den Bankensektor – eine Summe, die fast einem Viertel der jährlichen Wirtschaftsleistung Ecuadors entsprach (Lucero 2001: 62). Hatte es 1998 noch 42 Bankhäuser in Ecuador gegeben, war diese Zahl im Jahr 2000 auf 26 geschrumpft. Speziell zur Bankenkrise vgl. auch Ponce (2000: 181f.); Lucero (2001: 62); Borja (2002: 462); Araujo u.a. (2005: 63).

[800] Zum Konzept der Dollarisierung wie zur Umsetzung dieser wirtschaftspolitischen Maßnahme in verschiedenen Ländern, auch in Ecuador, vgl. Borja (2002: 458ff.); siehe auch Araujo u.a. (2005: 98ff.).

[801] Auch die Unterstützung für die Demokratie als Herrschaftsform ging, wenngleich mit zeitlicher Verzögerung, zurück: von 57 % (1998) über 54 % (2000) auf 40 % im Jahr 2001 (vgl. auch 4.1.3.2).

eine andere gewesen zu sein. Eine Gesellschaft, die sich über die inchoativen intermediären Strukturen nicht, nicht mehr oder vielleicht noch nie ausreichend vertreten gefühlt hat, weicht mehr und mehr auf alternative Repräsentationsagenten aus (vgl. auch Ponce 2000: 184) und übt sich in spontaner „Protestpolitik“ (McConnell 2001: 74).

Besonders die indigenen Organisationen haben bisher von dieser Entwicklung profitiert (vgl. Blum 2000; Steinhauf 2000c: 71; Lucero 2001; McConnell 2001: 74).[802] Ob sie, im Verbund mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren, aber dazu angetan sind, den Demokratisierungsprozess in Ecuador, wie Lucero (2001: 70) mutmaßt, voranzutreiben, erscheint angesichts des Mangels an eigener demokratischer Legitimation und der teilweise offenen Missachtung für die demokratische Institutionenordnung mehr als fraglich (vgl. auch Wolff 2004). Für die Ereignisse im Januar 2000 jedenfalls muss dem *politischen Indigenismus* eine zentrale Rolle zugeschrieben werden. Denn der Staatsstreich wurde durch eine Allianz von *indígenas* und (etwa 200) Offizieren der mittleren Dienstgrade ermöglicht, die im Präsidenten eine Bedrohung sahen: die Indios wegen dessen neoliberaler Politik[803], die Streitkräfte als Reaktion auf die auch den Verteidigungshaushalt treffenden Austeritätsmaßnahmen (vgl. Ponce 2000: 186; Lucero 2001: 64ff.).[804]

Gerade die politische Sprengkraft dieses indigen-militärischen Bündnisses macht auf eine fortbestehende Schwachstelle der ecuadorianischen Demokratie aufmerksam. Die *Beziehungen zwischen Zivilgewalt und Streitkräften* zeichnen sich nach wie vor durch eine latente Interventionsbereitschaft Letzterer aus, die ihre Aktualisierung erfährt, sobald sich die Uniformierten berufen fühlen, als finale Wächter der staatlichen Ordnung

---

[802] Allerdings sollte nicht dem Mythos angehangen werden, bei der unkonstitutionellen Entmachtung des Präsidenten im Januar 2000 habe es sich um einen Volksaufstand, eine Art basisdemokratisch-revolutionäre Mobilisierung gehandelt (vgl. De la Torre 2004: 109). Die Absetzung Mahuads geht vielmehr auf die Macht- und Interessenpolitik einer bestimmten Akteurskonstellation zurück; den katalysierenden Hintergrund dazu bildeten freilich die Massenproteste.

[803] Mit Pachano (2005: 41) muss aber darauf hingewiesen werden, dass sich der Zusammenhang zwischen indigener Protestbereitschaft und Wirtschaftskrise nicht unmittelbar erschließt. Am stärksten waren von dieser die mittleren Einkommensschichten betroffen gewesen, die jedoch praktisch nicht als eigene Protestsubjekte in Erscheinung traten.

[804] Darüber hinaus wird in der Literatur auf den Umstand verwiesen, dass sich die Uniformierten (wie überhaupt die nationalistischen Sektoren in der Gesellschaft) durch das Friedensabkommen mit Peru hintergangen fühlten und weithin Unsicherheit darüber bestand, welche Rolle die Streitkräfte künftig im Staatsgefüge spielen sollten (vgl. etwa De la Torre 2006: 11).

aufzutreten.[805] Wie bereits bei der Beseitigung des unliebsamen Bucaram waren auch der Sturz Mahuads und die letztlich gefundene Nachfolgeregelung vom Plazet der Hauptverantwortlichen im Militär abhängig. Dass mit der Amtsübergabe an den Vizepräsidenten Noboa der Verfassungskonformität zumindest nach der – verfassungswidrigen – Amtsenthebung Genüge getan wurde, ist nicht zuletzt dem Druck des US-Außenministeriums zu verdanken, das offenbar offen damit gedroht hatte, Ecuador politisch und finanziell zu isolieren, wenn es zu einem Bruch des formal-demokratischen Systems kommen würde (siehe Kurtenbach 2001: 366). Damit kommt auch dem *internationalen Kontext* ein nicht unbedeutender Erklärungsanteil zu.[806]

4.2.6.2.3 Fazit

Ende der 1990er-Jahre setzte sich eine Entwicklung fort, die bereits seit Anfang der Dekade zu beobachten war: Das Demokratieschicksal Ecuadors wird zunehmend von Faktoren bestimmt, die außerhalb des Politisch-Institutionellen liegen. Damit gewinnt der Kontext aber auch die explikative Oberhand über die formalen Spielregeln des politischen Systems. Präsidentialismus und Wahlsystem können für die Jahre 1998-2000 als Quantités négligeables betrachtet werden; gerade der analytische Blick auf das Wahlsystem lehrt, an welche Grenzen rein institutionenbezogene Erklärungsversuche stoßen können: Obwohl majoritär angelegt, versagte das neue Institutionenarrangement in der Mehrheitsbildung. Die gesellschaftlich-politischen Kräfte waren in ihrer Zersplitterung schlicht zu stark, als dass sie institutionell hätten eingehegt werden können. Einzig das Parteiensystem sticht unter den politisch-institutionellen Variablen hervor. Die tiefe Repräsentationskrise des politischen Systems, die sich im inchoativen Charakter des

[805] Vgl. das Urteil, das McConnell mit Blick auf den Putsch im Januar 2000 gefällt hat: „Officers continue to adhere to a role as guardians of the state“ (2001: 79). Interessant erscheint in diesem Zusammenhang, dass Verteidigungsminister José Gallardo bereits Ende Juli 1999 vor einem militärischen Staatsstreich gewarnt hat (siehe Barczak 2001: 60).

[806] Der traditionelle Gegensatz zwischen Küste und Hochland kam in dem kurzen Betrachtungszeitraum 1998-2000 besonders bei den Präsidentschaftswahlen (aber auch bei den Wahlen zum Kongress) zum Tragen, kann allerdings kein eigenes Erklärungsgewicht für den Staatsstreich gegen Präsident Mahuad für sich reklamieren; zum politischen Regionalismus bei den Wahlen 1998 vgl. Cornejo (1998: 158); Massal (1998: passim); Minkner-Bünjer (1998b: 114); Rabeneick (1998b: 232); Ardaya/Verdesoto (1999: passim).

Parteiensystems widerspiegelt, steht allerdings wiederum in engem Zusammenhang mit nicht-institutionellen Faktoren: Gerade der verheerende sozioökonomische Kontext hat maßgeblich dazu beigetragen, dass sich ein beispielloser *desencanto* mit der demokratischen Ordnung und ihren Repräsentanten breitmachte. Diese politisch-kulturelle Befindlichkeit Ecuadors stellt ihrerseits eine Dimension der Krise des Repräsentativsystems dar: Auf dem Nährboden der allgemeinen Enttäuschung fanden neue politische Akteure wie die indigene Bewegung ebenso ein Betätigungsfeld wie mit den Indios paktierende Militärs, denen die Bevölkerung weit mehr Vertrauen entgegenbrachte als der als korrupt und verderbt angesehenen politischen Klasse und ihren Institutionen. Nach 20 Jahren Demokratieerfahrung stand die Tür weit offen für politische Akteure, die aus der Abgrenzung gegen die traditionellen Formen der Politik Kapital schlagen: Ecuador befand sich bereits im Zeitalter der Antipolitik.

4.3 Fazit

Demokratische Konsolidierung?

Wer die posttransitionale Demokratieentwicklung Ecuadors in Augenschein nimmt, dem wird der Begriff ‘Konsolidierung’ nur schwer über die Lippen kommen. Gewiss hat sich das demokratische System in gewisser Weise stabilisieren können: Noch nie wurden in Ecuador über einen so langen Zeitraum und ohne Unterbrechung freie und faire Wahlen abgehalten. Doch das politische System ächzt seit der Redemokratisierung unter ständigen Blockaden und Dauerkriegen, innerhalb und zwischen den Staatsgewalten. „Wenn die Instabilität stabil wird“ (Pachano 2005), vollzieht sich die Konsolidierung der Demokratie im Krisentakt.

Das Regierungssystem weist eine starke Neigung zum Immobilismus auf. Der permanente und entscheidungsparalysierende Konflikt zwischen Exekutive und Legislative, die *pugna de poderes*, stellt geradezu ein Markenzeichen des politischen Systems dar (vgl. u.a. Hoffmann 1991: 47; 1995a: 374ff., 1998a: 59ff.; Pachano 1998b: 30ff.;

Rabeneick 1998a: 37f.; Sánchez-Parga 1998: 7ff.; Mejía 2002: 133ff.).[807] Neben den ständigen Blockadeerscheinungen gehörte ein konfrontativer Stil zum normalen Umgangston zwischen den politischen Rivalen. Bis zum Jahr 1997 wurde die Verfassungsordnung im Ganzen respektiert, bis auf Febres (und mit Abstrichen Durán) praktizierten die Präsidenten keinen Dekretismus. Doch mit dem Sturz Bucarams setzte eine spürbare Erosion der Wertschätzung für die formalen Institutionen des politischen Systems ein. Bereits drei Staatsoberhäupter fielen einer Absetzung zum Opfer, an welcher der Kongress maßgeblichen Anteil hatte. Diese Parlamentarisierung des Regierungssystems widerspricht Wort und Geist präsidentieller Verfassungen. Sie hebt das Prinzip der Nicht-Absetzbarkeit der Exekutive aus den Angeln.

Wie stellt sich die Demokratieentwicklung im Prisma der Regierungsperioden dar? Waren die ersten Jahre nach dem *retorno constitucional* trotz hoher Konfliktivität und daraus resultierender Blockadeerscheinungen unter dem Blickwinkel der Systemstabilität insgesamt unbedenklich gewesen, nahm die Demokratieentwicklung unter Präsident Febres erstmals einen problematischen Charakter an: Aus einer minoritären parlamentarischen Position heraus neigte ein aggressiv und kompromisslos auftretendes Staatsoberhaupt Dekretismus und sogar offen unkonstitutionellen Praktiken zu und drängte damit nicht nur das Parlament an den Rand der legislativen Entscheidungsfindung, sondern verletzte auch immer wieder die demokratischen Spielregeln. In der Folgeperiode kam es zu einer merklichen Abschwächung der *pugna de poderes*; die Grenzen der Verfassungsmäßigkeit wurden von Borja und seinen Kontrahenten im Gegensatz zu den Hauptakteuren der Jahre 1984-1988 respektiert. Allerdings muss zwischen dem ersten Regierungsbiennium, in dem praktisch keine Streitigkeiten zwischen (Mehrheits-)Regierung und Legislative zu konstatieren sind, und dem zweiten Zweijahreszeitraum unterschieden werden, der von zunehmenden Friktionen zwischen der nunmehrigen Minderheitsregierung und einer kämpferischen Opposition gekennzeichnet war. Auch unter Borjas Nachfolger Durán wurden die konstitutionell vorgesehenen Mittel des Konfliktaustrags, trotz erheblicher

[807] Mit der allgemeinen *pugna* ging i.d.R. eine *pugna legislativa* einher; vgl. etwa die blockierte Regierung Febres, die ihre legislative Ohnmacht durch einen exzessiven Rekurs auf Dekrete zu kompensieren versuchte (vgl. Sánchez-Parga 1998: 69ff.). Während die Präsidialdemokratien Lateinamerikas im interregionalen Vergleich in ihrer Gesamtheit schon überdurchschnittlich blockadegefährdet sind, trifft dies für Ecuador in besonderem Maße zu (BID 2000: 204; vgl. auch Shugart/Haggard 2001: 98).

Paralyseerscheinungen des politischen Systems, gewahrt, wenngleich sich bereits eine Entwicklung andeutete, die in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre an Schwungkraft gewinnen sollte: Vor dem Hintergrund der andauernden Wirtschaftskrise und der neoliberalen Anpassungspolitiken fanden (z.B. 1992) Wellen von Arbeitsniederlegungen statt, in denen ein Umsteuern der Regierung gefordert wurde. Nach einer Zwischenphase nationaler Euphorie im Zusammenhang mit dem ecuadorianisch-peruanischen Grenzkonflikt trat die Indioorganisation CONAIE im Sommer 1995 mit mehreren Protestaktionen in Erscheinung und sollte fortan die politische Bühne nicht mehr verlassen. Aus einer wachsenden gesellschaftlichen Konfliktivität heraus zeigte sich die Bevölkerung zunehmend bereit, ihren Anliegen per Protest Gehör zu verschaffen.

Einen Sprung auf der Dekonsolidierungsleiter nach oben stellt die bizarre Episode um den Neopopulisten Abdalá Bucaram und dessen interimistischen Nachfolger Fabián Alarcón dar. Muss alleine schon die Wahl des Antipolitikers als Zeichen für eine wachsende Enttäuschung des Elektorats mit den etablierten Parteien gewertet werden, spiegeln die Vorgänge um dessen Absetzung und die Installierung einer Nachfolgeregierung eine höchst mangelhafte Loyalität der relevanten politischen Akteure gegenüber der demokratischen Institutionenordnung wider. Im Februar 1997 wurden erstmalig in der politischen Entwicklung seit 1979 die demokratischen Spielregeln im Sinne eines System-Knockdowns verletzt. Gleichzeitig setzte eine Parlamentarisierung des Regierungssystems ein, die in der Tendenz besteht, dass – entgegen der Grundkonstruktion präsidentieller Regierungssysteme – Parlamentarier zunehmend Präsidenten zu Fall bringen und zu Regierungsmachern werden. Ein weiterer Negativhöhepunkt in der bisherigen Demokratiegeschichte Ecuadors wurde Anfang 2000 erreicht: Eine Allianz aus *Indígena*-Führern und Militärs nahm in Form eines Staatsstreichs nach Monaten landesweiter Protestaktionen und in den Wirren um die Besetzung des Kongressgebäudes das Heft des Handelns in die Hand und setzte eine Junta ein, um erst auf internationalen Druck hin die Macht an den gewählten Vizepräsidenten zu übertragen. Wieder war der Kongress an der Inthronisierung des neuen Staatsoberhauptes beteiligt. Mit der „Rebellion der Straßenräuber“ (*rebelión de los forajidos*) im April 2005, die den Sturz des gewählten Präsidenten Gutiérrez zur Folge hatte (vgl. Burbano de Lara 2005; Pachano 2005; Paltán 2005; Economist, 25.04.2005; FAZ, 23.04.2005; SZ, 21.04.2005), und der spek-

takulären und das Wahlrecht missbrauchenden Absetzung von 56 Kongressmitgliedern durch die oberste Wahlbehörde TSE im März 2007 (vgl. El Mundo, 09.03.2007; Cambio, 12.03.2007) scheint sich die Tendenz zu einem Verbindlichkeitsverlust der formalen Institutionen wie auch zur Parlamentarisierung des Regierungssystems zu bestätigen.

Politische Institutionen

Die *politischen Institutionen* hatten ohne Zweifel einen bedeutenden Anteil an der turbulenten Entwicklung der ecuadorianischen Demokratie. Die Analyse der verschiedenen Regierungsperioden zeigt aber, dass die Relevanz institutioneller Faktoren nicht aus der Regelstruktur 'herausgelesen' werden kann; wie die Institutionen funktioniert und damit die Konsolidierung der Demokratie beeinflusst haben, hing maßgeblich vom jeweils herrschenden (außerinstitutionellen) Kontext ab. Mit wechselnden Gewichten haben Kontextfaktoren im Laufe der Zeit darüber entschieden, ob eine Institution die Konsolidierung der Demokratie befördert, sie behindert oder aber sich neutral verhalten hat. Insbesondere hat die politische Entwicklung seit der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre gezeigt: In dem Maße, wie sich die gesellschaftlichen Konflikte aus den Institutionen herausverlagern, verlieren diese an Regelungspotenz.

Was das präsidentielle *Regierungssystem* anbelangt, so hat dessen *rigider Charakter* zweifelsohne dazu beigetragen, dass exekutiv-legislative Krisen mehrmals einen Kurzzeitzusammenbruch der demokratischen Ordnung zur Folge hatten. Der fixe Wahlkalender des gewaltenteiligen Systems hat die nicht-konkordanten Mehrheitsverhältnisse zwischen Regierung und Parlament jeweils für mindestens zwei Jahre zementiert und flexible Konfliktlösungen nach der Art parlamentarischer Systeme unmöglich gemacht. Nach den Halbzeitwahlen sah sich das ohnehin über keine Kongressmehrheit verfügende Staatsoberhaupt i.d.R. in einer noch prekäreren parlamentarischen Position, da zum einen die Regierung in Ecuador (wie auch andernorts) traditionell von der Wahlbevölkerung abgestraft wird, die Partei des Präsidenten also große Mandatsverluste erleiden musste, zum anderen die parlamentarischen Kräfte bereits für die Präsidentschaftswahlen zu rüsten begannen und daher die Strategie der größtmöglichen Abgrenzung von der Exekutive verfolgten. Die Rigidität des Wahlkalenders, dies sei der theoretischen Präsi-

dentialismus-Kritik zugestanden, stellt ein ernst zu nehmendes Flexibilitätshindernis dar, das in Zeiten einer 'Schönwetterdemokratie' zwar keine systemdestabilisierende Kraft entfaltet, das aber als Negativfaktor in Momenten politischer Krise nicht schöngeredet werden sollte. Gerade der Fall Bucaram belegt eindrücklich, wie die Nicht-Absetzbarkeit des Staatsoberhauptes unter widrigen Kontextbedingungen in den Verfassungsbruch münden kann.[808] Unterhalb der abstrakten Ebene der Präsidentialismus-Kritik[809] hat die Analyse der Wirkung der *Kompetenzen von Exekutive und Legislative* ergeben, dass es besonders die Interpellations- und Zensurbefugnisse des Kongresses waren, welche sich als dysfunktional für die exekutiv-legislativen Beziehungen herausgestellt haben. Wiederum muss betont werden, dass es nicht die institutionellen Regelungen als solche waren, auf die das oftmals hohe Konfliktniveau im Regierungssystem zurückzuführen ist; doch waren diese Waffen in den Händen von kriegerisch eingestellten Kongressabgeordneten durchaus dazu angetan, die *pugna de poderes* über Gebühr anzuheizen. Insofern müssen die parlamentarischen Kritik- und Kontrollinstrumente, sosehr diese als gute Absicht horizontaler Gewaltenkontrolle in den Verfassungstext geschrieben wurden, klar als Krisenverschärfer qualifiziert werden, über deren endgültige Streichung nachgedacht werden sollte.[810] Auf der Seite der Präsidialbefugnisse stach, besonders unter Febres und mit Abstrichen unter Durán, die Kompetenz hervor, Recht auf dem Erlasswege, also unter Umgehung der eigentlichen Legislativkörperschaft Parlament, zu setzen. Der febressche Dekretismus stellt gleichwohl keine institutionelle Unausweichlichkeit dar; doch wurde hier einem ambitionierten Staatsoberhaupt,

---

[808] Eine gewisse, allerdings nur punktuelle Relevanz kann auch dem von der theoretischen Kritik thematisierten Problem der 'dualen Legitimität' eingeräumt werden: Während des kurzen *Bucaramato* reklamierten volksgewählter Präsident und gleichfalls volksgewählter Kongress in konfliktschürender Weise die Staatsgewalt für sich. Am Ende setzte sich, freilich mithilfe des Militärs, das Parlament durch.

[809] Ein Beispiel für eine besonders unkreative Übernahme der linzschen Argumentation stellt der Aufsatz von Pachano (1998b) dar. Der Autor will zwar die Vor- und Nachteile von Parlamentarismus bzw. Präsidentialismus untersuchen, verfällt aber in ein hoch abstraktes antipräsidentialistisches Traktat, das noch über die linzschen Argumentationsschwächen (vgl. 2.2.1) hinausgeht. Das präsidentielle System wird hier als überragende erklärende Variable für die Demokratieprobleme und das Parteiensystem gesehen, andere Faktoren (v.a. politisch-kulturelle) werden zwar erwähnt, den institutionellen Faktoren aber eindeutig untergeordnet. Wiewohl der Anspruch erhoben wird, „die Vor- und Nachteile jedes einzelnen Regimes für den *konkreten Fall eines lateinamerikanischen Landes*, das eine lange Etappe der Instabilität und Unsicherheit erlebt hat (gemeint ist Ecuador, AO), zu finden" (ibid.: 21; Übersetzung und Hervorhebung AO), handelt es sich insgesamt um eine empirielose Argumentation.

[810] Mit der neuen Verfassung von 1998 wurden immerhin die formalen Hürden für die Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens erhöht (vgl. Anm. 497).

dem es an einer eigenen parlamentarischen Mehrheit fehlte und das gesetzgeberisch tätig werden wollte, der exzessive Rekurs auf das Dekretinstrument durch die Spielregeln des Systems *ermöglicht*.

Das von der theoretischen Präsidentialismus-Kritik diagnostizierte 'strukturelle Defizit' des rigiden Wahlkalenders konnte nur deswegen seine konsolidierungsproblematischen Wirkungen entfalten, weil es auf ein *Parteiensystem* traf, dessen extremes Fragmentierungsniveau und hoch inchoativer Charakter (vgl. Tabelle 15) jeglichen institutionentypischen Strukturierungsleistungen für den politischen Prozess Hohn sprachen[811]: Die schiere Zahl von neun und mehr Parteien im Parlament (im Durchschnitt fast 13; mehr als fünf effektive Parteien), die schwachen Bindungen der Wähler an einzelne Parteien und die daraus resultierenden hohen Volatilitätswerte[812], das ständige Kommen und Gehen von politischen Gruppierungen unterschiedlichster Bezeichnung auf der parlamentarischen Bühne und das den zumeist instrumentellen Charakter von Partei-Labels offenbarende Phänomen der *cambios de camiseta* machen den politischen Prozess unberechenbar und verhindern als Folge des dadurch verursachten Mangels an wechselseitiger Erwartungssicherheit die Bildung stabiler Allianzen. Dementsprechend war die organisatorische Basis der Regierung fast durchweg minoritär[813] und auf mehrere Allianz- oder Koalitionspartner – höchst unsichere Kantonisten – gestützt.[814] Einem ecuadorianischen Präsidenten kann kaum vorgeworfen werden, dass er angesichts der unübersichtlichen und sich ständig ändernden parlamentarischen Kräftelage nicht zu verlässlicher Mehrheitsbildung in der Lage ist; Ad-hoc-Partnersuche regiert das Regierungsge-

[811] Dass hinter hoher Fragmentierung und mangelhafter Institutionalisierung tiefere Ursachen liegen, versteht sich in einer kontextbewussten Betrachtungsweise von selbst: zunächst das Wahlsystem, das gleichsam institutionell hinter dem Parteiensystem steht und dessen Extremfragmentierung nicht zu verhindern vermochte, und dahinter der Kontext: „Party fragmentation and weak institutionalization in Ecuador are, for the most part, the combined result of ethnic and regional divisions in society enhanced by a permissive electoral system" (Araujo u.a. 2005: 24).

[812] Für den Zeitraum 1998-2002 nahm dieser Index gar den hohen Wert 73 an.

[813] Von der Redemokratisierung bis 2000 konnte die Partei des jeweiligen Präsidenten durchschnittlich weniger als 20 % der Kongresssitze einnehmen (vgl. Araujo u.a. 2005: 9); damit leidet das Regierungssystem an einer „strukturellen Schwäche der Regierungspartei" (Burbano de Lara/Rowland 1999: 172).

[814] Passenderweise sprechen Burbano de Lara/Rowland (1998: 74) an einer Stelle von „‚Gelegenheitspakten'", wie sie typisch für die ecuadorianische Politik seien.

schäft.[815] Wer also Funktionsdefizite im präsidentiellen Regierungssystem Ecuadors (und in verallgemeinernder Absicht darüber hinaus) diagnostiziert und daraus negative Wirkungen auf die Demokratieentwicklung ableitet, dem ist zunächst einmal zuzustimmen; im gleichen Atemzug muss aber darauf hingewiesen werden, dass es numerische und qualitative Merkmale des Parteiensystems waren, welche die Funktionsweise des Präsidentialismus in der Hauptsache bestimmt haben.[816]

Ideologisch-programmatische Gegensätze haben die Dynamik der politischen Entwicklung kaum beeinflusst. Die meisten Parteien verorten sich zwar selbst irgendwo auf dem Rechts-links-Kontinuum, doch gingen Spannungen zwischen den Staatsgewalten nur selten (etwa unter Febres, der mit seinem neoliberalen Reformprogramm auf Widerstände im von Mitte-links-Kräften dominierten Parlament stieß) auf Differenzen weltanschaulicher Natur zurück. Weit eher wirkte im Betrachtungszeitraum der extreme Personalismus (siehe besonders die Regierungszeiten Roldós und Durán) als Spaltpilz im politischen Betrieb.

Von den drei Parteiensystem-Dimensionen hat die Institutionalisierung im Laufe der Zeit ein immer größeres Erklärungsgewicht auf die Waage bringen können. Zwar stellen die unsicheren Kräfteverhältnisse im Kongress (hohe Volatilitätsraten, *cambios de camiseta*) und die daraus resultierenden erratischen Entscheidungsprozesse schon seit der frühen Posttransitionszeit grundlegende Probleme der Regierbarkeit[817] dar, die neben der zerklüfteten Parteienlandschaft (s.o.) maßgeblich auf die Institutionalisierungsdefizite des Parteiensystems zurückzuführen sind.[818] Die jüngere Entwicklung lässt die-

---

[815] Insofern als sich die Parteien, die bereit waren, den Präsidenten bei seiner Gesetzgebungsarbeit zu unterstützen, oftmals davor sträubten, formal ins Kabinett einzutreten, kann von einer „logic of making ghost coalitions“ (Araujo u.a. 2005: 18) gesprochen werden.

[816] Hurtado (1996: 14) vermutet sogar, dass das Parteiensystem der wichtigste Instabilitätsfaktor der ecuadorianischen Demokratie überhaupt ist; vgl. auch Conaghan (1987: 158), die anmerkt, die ecuadorianischen Parteien wirkten oftmals als „‘emergency’ generators that provoke system-threatening clashes.“

[817] So sehr Ecuador von Problemen der Regierbarkeit (*gobernabilidad*) geplagt wird, so umfänglich stellen sich wissenschaftliche Literatur und politische Publizistik dar, die diesem Thema ihre Aufmerksamkeit widmen; vgl. u.a. Hurtado (1996, 1997, 2005); Verdesoto (1996: 129ff.); Bustamante (1997); Echeverría (1997: 58ff.); Hoffmann (1998a, 1998b); Schumann (1998); Pachano (Hrsg.) (1999); Mejía (2002).

[818] Das sich in einer hohen Wechselbereitschaft niederschlagende Institutionalisierungsdefizit des Parteiensystems hat sich besonders in Kombination mit den Zwischenwahlen verheerend ausgewirkt. Borja etwa liefen die Wähler bei den *midterm elections* in Scharen davon und ließen das weitere Regieren zur

se aber noch erklärungsmächtiger erscheinen: Das rasche Emporkommen von Außenseiter-Persönlichkeiten, die – siehe Abdalá Bucaram und Lucio Gutiérrez sowie jüngst Rafael Correa – scheinbar aus dem Nichts das Präsidentenamt erobern, lässt sich ohne die immer akuter werdende Repräsentationskrise nicht hinreichend verstehen; in dem Maße, wie sich die Bevölkerung immer weniger von den Parteien vertreten fühlt und diesen das Vertrauen entzieht (an der Schwelle zum 21. Jahrhundert unter 10 % der Bevölkerung; vgl. 4.1.2.2)[819], steigt die Bereitschaft, politischen Nobodys, die sich allenfalls mit dem Logo einer personalistischen Gruppierung schmücken, das höchste Staatsamt zu erteilen.

Der gewaltigen, durch Regionalismus und Caudillismus noch verschärften Zersplitterung und Strukturschwäche des Parteiensystems hatte das *Wahlsystem* wenig entgegenzusetzen. Trotz niedriger durchschnittlicher Wahlkreisgröße vermochte es das *Parlamentswahlsystem* nicht, einen merklichen Reduktionseffekt auf das Gefüge der ecuadorianischen Parteien auszuüben (vgl. u.a. Pachano 1998a: 58ff.; Sánchez-Parga 1998: 43ff.; Mejía u.a. 1999: 99ff.; Sánchez 1999b; Mejía 2002: 55ff.).[820] Gerade die Einführung eines in der Theorie mehrheitsbildenden Wahlsystems im Jahr 1998 belegt eindrücklich, wie ein vermeintliches institutionelles Heilmittel an der Zähigkeit einer nach Hochburgen zerklüfteten Parteienlandschaft scheitern kann. Damit trug das Parlamentswahlsystem nicht zu einer verbesserten Funktionsweise des Regierungssystems bei.[821]

Hängepartie werden, Duráns Ad-hoc-Partei verschwand bei dieser Gelegenheit praktisch von der Bildfläche.

[819] Wie wenig Parteien in Ecuador geschätzt werden, bringt etwa folgendes Urteil zum Ausdruck: „What is striking in Ecuadorean political culture and style is the extent to which it has been permeated by an antiparty mentality (...)“ (Conaghan 1994: 274; vgl. auch bereits Conaghan 1987).

[820] Das Wahlsystem wurde damit seiner Konzentrationsfunktion nicht gerecht. Die Repräsentationsfunktion vermochte es dagegen zu erfüllen – zumindest bis zur Verabschiedung der Verfassung von 1998: Seitdem schneidet das neue Mehrheitswahlsystem hinsichtlich *beider* Funktionen schlecht ab (vgl. Payne u.a. 2002: 102).

[821] Für die einzelnen technischen Elemente des Wahlsystems gilt dementsprechend: Niedrige durchschnittliche Wahlkreisgröße und die stimmstärkste Partei bei der Mandatsvergabe begünstigende Stimmenverrechnung stellen sich nur *potenziell* als signifikant mehrheitsbildend dar; tatsächlich vermochten sie die gesellschaftlich-politische Zersplitterung nicht in nennenswerter Form zu bändigen. Auch das technische Element Kandidatur- und Stimmgebungsform konnte für den Betrachtungszeitraum nicht den Beitrag zur Stärkung der parteilichen Organisationsstrukturen leisten, den man theoretisch hätte erwarten können und den das ecuadorianische Wahl- und Parteienrecht intendiert hatte.

Auch das *Präsidentschaftswahlsystem* hat keinen Konsolidierungsbeitrag geleistet. Es wurden genau die Prophezeiungen politische Wirklichkeit, welche die theoretische Literatur mit Blick auf den Wahlmodus absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl an die Wand malt: Der Zwei-Runden-Charakter des *majority runoff* hat die Proliferation der Präsidentschaftsbewerber und in deren Schlepptau die (ohnehin problematisch hohe) Fragmentierung des Parteiensystems gefördert (vgl. besonders Freidenberg 2004). Bis auf Roldós, der nach einer Ausnahmeregelung im Zusammenhang mit dem Regimewechsel gewählt wurde, und Borja bezogen alle neu gewählten Staatsoberhäupter den Präsidentenpalast ohne nennenswerten parlamentarischen Rückhalt durch ihre eigene Partei (vgl. Anm. 813). Besonders ungünstig stellten sich die Regierungsaussichten für die Präsidenten Febres und Bucaram dar, die in der ersten Wahlrunde den zweiten Platz belegt hatten, sich aber in der Stichwahl gegen ihren jeweiligen Mitbewerber durchsetzen konnten (*reversión del resultado*). Mit einem mageren Ergebnis bei den Kongresswahlen ausgestattet, waren sie dazu verurteilt, aus einer extremen parlamentarischen Minderheitsposition heraus zu regieren.

Als der Funktionsfähigkeit des Regierungssystems klar abträglich hat sich das den größten Zeitraum der bisherigen Demokratieentwicklung über geltende *Timing* erwiesen. Die Zwischenwahlen zur Mitte einer Regierungsperiode stellen zwar, wie die Erfahrung unter Febres 1986 zeigt, keine 100%ige Garantie für eine Abstrafung des amtierenden Präsidenten an den Urnen dar. In aller Regel hat sich der legislative Status der jeweiligen Regierung als Folge der *midterm elections* aber erheblich verschlechtert. Der meist ohnehin eingeschränkte Handlungsspielraum der Regierung wurde für die letzten beiden Amtsjahre so noch weiter eingeengt, das Regieren zu einer Aneinanderreihung von Ad-hoc-Stimmensuchaktionen im Parlament. Erschwerend kam hinzu, dass die zweite Halbzeit einer Regierung bereits als Warm-up für die kommenden Präsidentschaftswahlen genutzt wurde: Mit Blick auf das zentrale Wahlereignis im präsidentiellen System neigten die um Schärfung des eigenen Profils bemühten Oppositionsparteien dazu, sich gegenüber der Regierung noch weniger kooperativ zu verhalten, als dies oh-

nehin der Fall gewesen war. Bis zur Abschaffung der *midterm elections* mit der Verfassung von 1998 galt in Ecuador stets: Nach den Wahlen ist vor den Wahlen.[822]

Kontext

Wie oben angemerkt, lässt sich die – insgesamt der Konsolidierung der Demokratie abträgliche – Funktionsweise der politischen Institutionen nur unter Berücksichtung weiterer, *nicht-institutioneller Bedingungsfaktoren* verstehen. Gerade der *sozioökonomische Kontext* hat sich als durchgängig problematisch erwiesen. Überblickt man zwei Jahrzehnte posttransitionaler politischer Entwicklung, bleibt unterm Strich festzuhalten: Die Wirtschaft wuchs meist zu schwach, die Inflationsraten waren oftmals zu hoch, Armut und Einkommensverteilung stellten sich stets zu weit verbreitet bzw. zu ungleich dar.[823] Diese wirtschaftlich-soziale Gemengelage schuf erstens eine Art 'populistischer Prädisposition' in der großteils desillusionierten Bevölkerung. Immer wieder gingen Präsidentschaftsanwärter mit populistischen Versprechungen erfolgreich auf Stimmenfang – Abdalá Bucaram, der die Kunst der Selbstinszenierung wie kein anderer beherrscht, verkörpert diesen großsprecherisch-gönnerhaften Typ geradezu. Zweitens war mit den schwierigen sozialen Bedingungen ein Konfliktpotenzial verbunden, das sich leicht in den öffentlichen Raum der Straße und den des Parlaments übersetzen ließ. Der Kongress diente regelmäßig als Austragungsfläche für außerparlamentarische – zu einem beträchtlichen Teil sozialen Problemen geschuldete – Konflikte und bildete den einen Part des scheinbar unaufhörlichen exekutiv-legislativen Konfliktdramas, das in Ecuador *pugna de poderes* heißt; schließlich ging mit der stagnierenden und sich z.T. sogar verschlechternden sozialen Lage weiter Bevölkerungsteile eine hohe Protestbereitschaft einher, die bereits vorhandene Konflikte im Regierungssystem weiter anfachte oder erst die Lunte ans exekutiv-legislative Pulverfass legte. Seit der Präsidentschaft

---

[822] Unbeantwortet muss hier die Frage bleiben, welche Folgen die ständigen Personalauswechselungen im Kongress auf die Professionalität der Arbeitsprozesse hatten. Es scheint aber kaum vorstellbar, dass eine derart hohe Parlamentarier-Fluktuation wie die im ecuadorianischen Kongress keine Spuren hinterlässt.

[823] Ecuador hatte seine posttransitionale politische Entwicklung dementsprechend schon als „unlikely democratiser(.)" (Conaghan/Espinal 1990: 554) begonnen; siehe auch Gutiérrez (2003), der, mit Blick auf den gesamten Andenraum, die Aufgabe der doppelten Transformation von politischem System und Entwicklungsmodell problematisiert.

von Durán macht sich in Ecuador eine neue Form der 'Protestpolitik' breit, die zum Sturz Bucarams beigetragen, den Coup d'État gegen Mahuad in der Hauptsache bedingt[824] und auch jüngst bei der Absetzung von Gutiérrez eine zentrale Rolle gespielt hat.[825] Typischerweise verläuft die kausale Kette vom sozioökonomischen Kontext zum Regierungssystem wie folgt: Auf eine schwere Wirtschaftskrise und die damit verbundene Schieflage des Staatshaushaltes reagiert die amtierende Regierung mit (neoliberalen) Anpassungsmaßnahmen (siehe besonders Febres, Durán, Bucaram und Mahuad), die einen auf die Straße getragenen Aufschrei der betroffenen Bevölkerung hervorrufen. Daraufhin geriert sich das auf potenzielle Wählerstimmen schielende Parlament oder zumindest ein beträchtlicher Teil der Abgeordneten als Fürsprecher der Marginalisierten. Es folgen erbitterte Kämpfe zwischen Exekutive und Legislative, die im besten Fall in Kriegsrhetorik und Handgreiflichkeiten, im schlechtesten Fall in eine veritable Systemkrise münden.

Gleich nach dem sozioökonomischen muss der *politisch-kulturelle Kontext* genannt werden – bis in die Gegenwart ein klar negativer Faktor für die ecuadorianische Demokratieentwicklung. Ein Mangel an konsensualer Konfliktschlichtungskultur hat die innerparlamentarischen wie die exekutiv-legislativen Beziehungen schwer belastet; i.d.R. zogen es die relevanten Akteure vor, in Streitfragen auf Konfrontationskurs zu gehen, statt nach einer gütlichen Einigung zu suchen.[826] Der extreme Personalismus, ein weiterer Aspekt der politischen Kultur, kam zunächst und offensichtlich in den Präsidentschaftswahlen zum Tragen, als die Ecuadorianer (in Verbindung mit dem verbreiteten hierarchisch-zentralistischen Denken) auf vermeintlich heilsbringende Persönlichkeiten setzten, die diese Erwartungen in populistischer Manier bedienten. Insgesamt wirkte er in das Parteiensystem und damit auch in das Regierungssystem hinein: Er hatte erstens einen fragmentierenden Effekt, insofern als er auf persönliche Ambitionen zurückgehende Parteineugründungen (sei es als aus dem Boden gestampfte persönliche Wahlkampfvehikel oder per Abspaltung von bereits existierenden Parteien) oder Fraktions-

---

[824] Man erinnere sich: In der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre war der Anteil der Armen an der Bevölkerung in die Höhe geschnellt und hatte ungekannte Ausmaße erreicht (vgl. 4.2.6.2.2).

[825] Gute vergleichende Analysen der weitgehend protestbedingten Präsidentenstürze finden sich in Pachano (2005) und De la Torre (2006).

[826] Sánchez-Parga (1998: 16) spricht von einer „Konfliktivitätskultur", Conaghan (1995b: 453) stellt einen „ultra-aggressive style of political discourse" fest.

spaltungen im Parlament stimulierte, und er schwächte zweitens die ohnehin schwach ausgeprägte ideologisch-programmatische Seite der ecuadorianischen Politik noch weiter. Drittens wirkte er einer Verfestigung der Parteistrukturen und einer Verankerung der Parteien in der Gesellschaft entgegen und übte damit auch einen deinstitutionalisierenden Einfluss aus. Ein eng mit dem Personalismus verwobenes politisch-kulturelles Phänomen stellt der mangelhafte Respekt vor den formalen Institutionen des politischen Systems dar. Wo permanente – und wachsende – Unzufriedenheit mit der Demokratie (hinsichtlich ihrer Funktionsweise wie auch als Herrschaftsform) waltet, erscheint ein striktes Festhalten an der demokratischen Ordnung und ihren Spielregeln nicht unbedingt erforderlich. Es ist kein Zufall, dass die Verfassung seit 1997, in einer Zeit dramatisch sinkenden Vertrauens in die Demokratie, mehrfach gebeugt oder gar offen gebrochen wurde. Erschwerend kommt der verbreitete Hang zur Polittheatralik hinzu, der clownesken Politikerpersönlichkeiten wie Bucaram eine Bühne zur Verfügung stellt, auf der dem Ansehen der Institutionen weiterer Schaden zugefügt wird. Dass in „einem Land mit einer langen intellektuellen und kulturellen antiinstitutionalistischen Tradition“ (Burbano de Lara 1999a: 251; Übersetzung AO) Institutionen nur schwerlich signifikante Prägekraft auf den politischen Prozess auszuüben vermögen, sollte eigentlich niemanden wundernehmen.

Kennzeichnend für die *zivil-militärischen Beziehungen* der Demokratieepoche seit 1979 ist der Umstand, dass sich die Uniformierten in Normalzeiten – sieht man von den Eskapaden einiger Angehöriger der Streitkräfte während der Regierungszeit Febres ab – im politischen Hintergrund hielten, sich in Krisensituationen dagegen als höchst prominenter Akteur hervortraten; insofern muss ihnen eine punktuelle, gleichwohl kaum zu überschätzende Relevanz zugesprochen werden. Die wahren Präsidentenmacher, die selbst ernannten Wächter über die politische Ordnung sind in Ecuador die Streitkräfte; von echter Zivilsuprematie kann nach wie vor nicht die Rede sein. An die Schalthebel unmittelbarer Regierungsmacht treibt es die Streitkräfte gleichwohl nicht mehr.

Im Laufe der 1990er-Jahre stieg der *politische Indigenismus* zur relevanten politischen Größe auf und muss deshalb, in Erweiterung der einleitenden Ausführungen zu Beginn des Kapitels, als ernst zu nehmender Kontextfaktor aufgeführt werden. Hatte die Indiobewegung am Beginn der Dekade die politische Bühne betreten, ist sie spätestens seit dem Ende derselben, seit dem auf eine militärisch-indigene Allianz zurückgehenden

Sturz Mahuads, nicht mehr wegzudenken.[827] Der Indigenismus tritt als Fürsprecher der von 'ethnischer Exklusion' Betroffenen auf, die ihrerseits eng verknüpft ist mit der sozialen Exklusion, von der in Ecuador die indianische Bevölkerung weit überdurchschnittlich betroffen ist. Sein Verhältnis zur Demokratie muss als höchst ambivalent bezeichnet werden: Einerseits hat er die indigene Mehrheitsbevölkerung stärker in das politische System integriert; dies ist seine demokratisierende, inkludierende Dimension.[828] Andererseits hat er immer wieder einen mangelhaften Respekt vor den formalen Spielregeln der Demokratie zum Ausdruck gebracht – der 'Fall' Mahuads belegt dies eindrücklich; hier offenbart sich die in einem Spannungsverhältnis zur Demokratie stehende, antiinstitutionalistische Dimension des politischen Indigenismus.[829]

Richtet man den Blick auf den *politischen Regionalismus*, so erschließt sich dessen Relevanz für die Funktionsweise des Regierungssystems nicht unmittelbar. Zunächst und offensichtlich machte sich der Gegensatz zwischen Küste und Hochland bei den Präsidentschaftswahlen bemerkbar, bei denen eine klare regionalistische Spaltung der Wählerpräferenzen zu erkennen war. In einer Art 'Regionalpatriotismus' setzten die Ecuadorianer tendenziell bei den Kandidaten ihr Stimmkreuz, die ihre jeweils eigene Region, also *Costa* oder *Sierra*, vertraten. Jenseits der Bedeutung für das Wahlverhalten hat sich die Spaltung des Landes in zwei politisch-territoriale Einheiten aber besonders im Parteiensystem bemerkbar gemacht. Ist dieses traditionell ohnehin stark zersplittert, bringt der Regionalismus ein zusätzliches Fragmentierungsmoment hinein. Für die parlamentarischen Kräfteverhältnisse und die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative bedeutet dies: Die Mehrheitsfindung gestaltet sich noch schwieriger, die Entscheidungsabläufe im Regierungssystem verkomplizieren sich weiter.

---

[827] De la Torre fällt folgendes Urteil: „Die ecuadorianische *indígena*-Bewegung ist vielleicht das politisch und gesellschaftlich bedeutendste Phänomen der neunziger Jahre" (2006: 19; Hervorhebung im Original).

[828] In historischer Perspektive erscheint es etwa spektakulär, dass Ende 2002 ein Mann indianischer Abstimmung, Lucio Gutiérrez, ins Präsidentenamt gewählt wurde.

[829] Lucero (2001: 70) ist zuversichtlich, dass sich die Erste der beiden Dimensionen durchsetzen wird: „I am cautiously optimistic that, in the long run, indigenous mobilization will prove more a source of democratic deepening than of democratic breakdown."

Politische Institutionen wirken im Kontext; die ecuadorianische Demokratiegeschichte der Jahre 1979-2000 liefert dafür reichlich Anschauungsmaterial. Institutionen als solche stellen zwar einen regelnden Rahmen bereit, der bestimmte Verhaltensweisen nahelegt und andere ausschließt. Wie die bisherige Geschichte Ecuadors zeigt, öffnet sich zwischen Handlungsermöglichung und Handlungsrestriktion aber ein weites Feld, innerhalb dessen die relevanten Akteure zwischen verschiedenen Handlungsoptionen wählen können. Sicher haben die immer wiederkehrenden Paralysen des politischen Systems auch mit der Rigidität des präsidentiellen Regierungssystems zu tun. Gerade der Blick über den nationalen Tellerrand (siehe das Gegenbeispiel Chile; Kapitel 6), aber auch die intrastaatlich-diachrone Analyse lehrt jedoch, dass es *Konfigurationen* von verschiedenen Faktoren sind, welche die konkrete Funktionsweise des Regierungssystems bestimmen. So mühsam das kausale Austüfteln nach Zeiten und Ländern ist: Universalistische Institutionen-Schuldzuweisungen sind ebenso kontextfern wie Patentrezepte aus dem Labor von *institutional designers*. Ecuador wird auch an noch so ausgefeilten Verfassungsreformen nicht genesen.

5 Peru: Das Pendel kommt nicht zur Ruhe

Nicht nur die kleine Andenrepublik Ecuador kann auf eine bewegte politische Entwicklung seit Wiedereinführung der Demokratie verweisen. Auch die große Andenrepublik Peru lässt es an politischem Spannungsreichtum nicht fehlen. Im Unterschied zu seinem nördlichen Nachbarn hat Peru den Pfad der Demokratie in den 1990er-Jahren allerdings verlassen – um sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts wieder der dritten Welle anzuschließen: Die Pendelschläge zwischen Diktatur und Demokratie gehen offenbar weiter.[830] Inwieweit können Institutionen, inwieweit müssen Kontextfaktoren für den spezifischen Verlauf der politischen Entwicklung verantwortlich gemacht werden?

5.1 Transition, Institutionen, Kontext

5.1.1 Transition und Lage der Demokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Nachdem es 1975 innerhalb des Militärregimes zu einem Machtwechsel gekommen war, der an die Stelle des reformistischen Generals Juan Velasco Alvarado eine konservativere Regierung unter Führung von General Francisco Morales Bermúdez setzte[831], stand die autoritär verfasste peruanische Politik am Scheideweg (Crabtree 1985: 76): Angesichts der Tatsache, dass auch die neue Junta keinen ausreichenden Rückhalt in der Bevölkerung und insbesondere auf der konservativen Seite des politischen Spektrums aufbauen konnte, sahen sich die Militärs vor die Alternative gestellt, entweder einen repressiven Kurs nach der Art des chilenischen Diktators Pinochet zu fahren oder aber

[830] Schon für das gesamte 20. Jahrhundert gilt: „Das herrschende politische Modell in Peru (...) war das Oszillieren zwischen gewählten und konstitutionellen Regimen sowie personalistischen Regimen“ (McClintock 1996: 53; Übersetzung AO).

[831] Die „Revolutionäre Regierung der Streitkräfte“ (*Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas*), die 1968 in einem unblutigen Putsch an die Macht gekommen war, hatte im Gefolge einer schweren Wirtschaftskrise einen Legitimationsverlust in der Bevölkerung erleiden müssen. Die militärische Nachfolgeregierung wurde ebenfalls auf dem Wege eines Staatsstreiches installiert. Wirtschaftspolitisch schlug sie, besonders unter dem Druck des Internationalen Währungsfonds (IWF), einen neoliberalen Kurs ein (vgl. Mauceri 1997: 18).

die Zügel der Macht in einem geordneten Verfahren an zivile politische Kräfte zu übergeben. Die Regierung, vergeblich gegen eine Wirtschaftskrise ankämpfend und unter internationalem Druck besonders der Carter-Administration, entschied sich für den zweiten Weg und leitete damit die *Transition* zur Demokratie ein (zur peruanischen Transition vgl. Dietz 1986/87: 144ff., 1992: 241ff.; Abugattas 1987: 130ff.; Mauceri 1989: 231ff., 1997: 16ff.; Panfichi/Sanborn 1995: 47ff.; Sanborn/Panfichi 1996: 33ff.; Planas 2000: 139ff.).[832] Den endgültigen Ausschlag für die Aufnahme von Verhandlungen mit der Opposition und damit den Startschuss für den Systemwechsel gab vermutlich ein Generalstreik im Juli 1977, der den Höhepunkt in einer Serie von Protesten gegen das Regime darstellte.[833] Auf der Grundlage des sog. *Plan Túpac Amaru*, der, die Modalitäten einer Machtübergabe an eine gewählte Zivilregierung beinhaltend, bereits Anfang des Jahres entworfen worden war und im Oktober offiziell angenommen wurde, begannen Gespräche zwischen hohen Vertretern der Streitkräfte und Repräsentanten der traditionellen politischen Parteien *Partido Popular Cristiano* (PPC), *Acción Popular* (AP) und *Alianza Popular Revolucionaria Americana* (APRA). Diese mündeten, begleitet von Streiks und z.T. gewalttätigen Auseinandersetzungen, in das erste große Wahlereignis der peruanischen Transition, die Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung im Juni 1978.[834] Unter der Führung von Víctor Raúl Haya de la Torre, dem Gründer und langjährigen Vorsitzenden der traditionellen Mitte-links-Partei APRA[835] und nun Präsidenten der Konstituante, machten sich gewählte Volksvertreter in den kommenden Monaten daran, ein neues Grundgesetz auszuarbeiten. In der Zeit von August 1978 bis April 1979 gelang es den Parteigranden unter der Führung eines Bündnisses von APRA und PPC, das über eine Mehrheit in der Versammlung verfügte, ihre ideolo-

---

[832] Regional vergleichend wird die peruanische Transition in Nohlen/Barrios (1989: 7f.) behandelt. Ein umfassender Überblick über die politische Entwicklung Perus findet sich beispielsweise in McClintock (1989a: 337ff.); Cotler (1995b: 324ff.); Tuesta (1995: 29ff.); Sonntag (2001: 137ff.). Eine Darstellung der Demokratisierung unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der peruanischen Linken findet sich in Rochabrún (1988: 80ff.).

[833] Den Gewerkschaften mit ihren über Jahre (1974-1978) hinweg intensivierten Streikaktivitäten kam eine Schlüsselrolle im Übergang von der Diktatur zur Demokratie zu (vgl. u.a. Mauceri 1989: 232).

[834] Die AP weigerte sich, an dem Urnengang teilzunehmen, da sie die Bedingungen für saubere Wahlen nicht gegeben sah (Mauceri 1997: 19).

[835] Zur Zeit des Übergangs zur Demokratie ähnelte die APRA (auch bekannt als *Partido Aprista Peruano*; PAP) einer sozialdemokratischen Partei westeuropäischen Gepräges, die ihren seit der Gründung 1924 vertretenen radikalen Anspruch aufgegeben hatte (Dietz 1986/87: 145).

gischen Zerwürfnisse zu überwinden. Unabhängig von für die Öffentlichkeit inszenierten Gefechten um den richtigen Wortlaut und in ständiger Tuchfühlung mit den nach wie vor an den Schalthebeln der Macht sitzenden Uniformierten[836] einigte man sich in insgesamt konsensgeprägter Atmosphäre auf einen Verfassungstext und konnte die Arbeit Mitte des Jahres beenden (zum Verfassungsprozess vgl. Eguiguren 1990: 27ff.; Dietz 1992: 242ff.; Cotler 1995b: 334f.; Planas 2000: 139ff.).

Der eigentliche Abschluss der Transition stand freilich noch aus. Erst das zweite große Wahlereignis machte den Übergang von der Diktatur zur Demokratie perfekt: Aus den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Mai 1980 gingen Fernando Belaúnde Terry und seine Partei AP als klare Sieger hervor. Das neue Staatsoberhaupt konnte sich auf eine absolute Mehrheit im Abgeordnetenhaus und eine relative Mehrheit im Senat stützen (vgl. Tuesta 1995: 40f.; ausführlicher Abschnitt 5.2.1). Mit dem Amtsantritt Belaúndes am 28. Juli 1980 trat die neue demokratische Verfassung in Kraft. Die Transition zur Demokratie – ein insgesamt stark elitenkontrollierter Prozess (vgl. Mauceri 1997: 13) – war damit beendet, die Konsolidierung sollte freilich erst beginnen.

Mit dem 1980 vollendeten Regimewechsel gehört Peru, wie sein kleiner Nachbar Ecuador, zu den Frühdemokratisierern auf dem lateinamerikanischen Subkontinent.[837] Der Umstand vergleichsweise früher Rückkehr zur Demokratie hat das Land allerdings nicht davor bewahrt, in den 1990er-Jahren eine Reautokratisierung des politischen Systems zu erleiden, die wesentlich in einer formalen Aufrechterhaltung des demokratischen Institutionengerüstes bei gleichzeitiger Aushöhlung zentraler demokratieeigener Kontrollmechanismen bestand (Youngers 2000a). Am Beginn des 21. Jahrhunderts hat die Demokratie dort allerdings wieder einen besseren Stand: Nach der Implosion des autoritären Fujimori-Regimes (vgl. 5.2.4) konnten sich die *Freedom-House*-Werte für politische Rechte und bürgerliche Freiheiten, ein erster Grobindikator für das Vorhandensein von Demokratie, schnell wieder auf demokratiekonformem Niveau stabilisieren (vgl. Tabelle 42). Dennoch legt die Sprunghaftigkeit, mit der das demokratische Herr-

---

[836] Deren Anliegen, schriftlich fixiert im *Plan Túpac Amaru*, war es vor allen Dingen, den Bestand an politischen Reformen des Militärregimes, besonders die Agrarreform, in die nachautoritäre Zeit hinüberzuretten.

[837] Freilich nur mit Blick auf die jüngere politische Geschichte; die Länderhistorie seit der Unabhängigkeit zeichnet sich dagegen durch eine lange „autoritäre Tradition“ (Palmer 1980, auch 1996) aus, welche die Etablierung demokratischer Verhältnisse schwer machte.

schaftssystem zu Beginn der 1990er-Jahre einem politischen Nobody wie Alberto Fujimori in die Hände sowie kurz darauf einem (selbst inszenierten) Putsch zum Opfer fiel und mit der das im Laufe der Dekade sukzessive autokratisierte Regime an deren Ende wie ein Kartenhaus in sich zusammenfiel, nahe, Peru als „volatile Demokratie“ (Planas 2000) zu qualifizieren.[838] Auch scheint sich mit dem autoritären Interludium des letzten Jahrzehnts die alte Diagnose zu bestätigen, dass die Demokratie in Peru schon immer einen besonders schweren Stand hatte (vgl. Cameron 1994: 3) und auch ihre Konsolidierung seit dem letzten Systemwechsel als außerordentlich unwahrscheinlich angesehen werden muss (McClintock 1989b).[839] Die Gefahr „demokratischer Involutionen“ – Peru befindet sich hier in bester Gesellschaft mit seinen zentralandinen Nachbarn Ecuador und Bolivien (Gutiérrez 2003) – ist auch Anfang des 21. Jahrhunderts nicht gebannt. Was – oder wer?! – kann für die stürmische Demokratieentwicklung des letzten Vierteljahrhunderts[840] verantwortlich gemacht werden?

Tabelle 42: Politische Rechte und bürgerliche Freiheiten in Peru, 1980-2006

1980	*1981*	*1982*	*1983*	*1984*	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*	*1989*	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*
2/3 F	2/3F	2/3 F	2/3 F	2/3 F	2/3 F	2/3 F	2/3 F	2/3 F	2/4 TF	3/4 TF	3/5 TF	6/5 TF	5/5 TF

1994	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*
5/4 TF	5/4 TF	4/3 TF	5/4 TF	5/4 TF	5/4 TF	3/3 TF	1/3 F	2/3 F	2/3 F	2/3 F	2/3 F	2/3 F

Quelle: Freedom House (2007).

[838] Durch die Kombination von über Wahlen bestelltem Präsident und weitgehend unkontrollierter Machtausübung (Alberto Fujimori in den 1990er-Jahren) kam Peru die zweifelhafte Ehre zu, in die Reihe der o’donnellschen (1994) „delegativen“ Demokratien aufgenommen zu werden (vgl. auch Schmidt 2000a). Der illiberale Charakter des Regimes machte es auch nicht schwer, das Land dem Kreis „defekter“ Demokratien zuzurechnen (Muno/Thiery 2002: 293ff.; Merkel u.a. 2003: 133ff.; Thiery 2006: 36ff.). Siehe auch Eguigurens (1990) Analyse der „ungenügenden Demokratie“ („democracia insuficiente“), die sich in einem rein elektoralen Demokratieverständnis (ibid.: 22, passim) erschöpfe (vgl. auch Anm. 1076).

[839] Angesichts der autoritären Regression stellen die 1990er-Jahre für Steinhauf (2000b: 13) nach der *década perdida* der 1980er-Jahre eine weitere „verlorene(.) Dekade“ dar.

[840] Die bewegte politische Entwicklung Perus ist – in einer Langzeitperspektive, die auch den Zeitraum jenseits der jüngeren politischen Entwicklung erfasst – an den extremen Schwankungen, mit denen das politische System im Zeitablauf auf der Skala der Herrschaftsformen verortet werden kann, abzulesen (siehe Mainwaring/Brinks/Pérez-Liñán 2001: 49).

5.1.2 Institutionen

5.1.2.1 Regierungssystem

Das Regierungssystem der Andenrepublik war und ist, ganz lateinamerikanisch, präsidentieller Natur. In Peru werden Staatsoberhaupt und Parlament in getrennten Wahlen direkt vom Volk gewählt, Exekutive und Legislative verfügen nicht über die Möglichkeit, die jeweils andere Gewalt vorzeitig abzuberufen. Im subkontinentweiten Vergleich weist der peruanische Präsidentialismus allerdings zwei Besonderheiten auf: Erstens trägt er traditionell 'parlamentarische Züge', d.h. ihm sind institutionelle Eigenschaften eingeschrieben, die sich vorwiegend in parlamentarischen Regierungssystemen finden (McClintock 1994: 289ff.; Tuesta 1995: 89f.; zur peruanischen Verfassungshistorie vgl. Eguiguren 1995: 114ff.): So sieht die Verfassung neben dem Staatspräsidenten die Figur eines mit der Kabinettsleitung (Ministerrat; *Consejo de Ministros*) betrauten „Premierministers" (*Primer Ministro*; auch: Präsident des Ministerrates/*Presidente del Consejo de Ministros*) vor. Auch kann das Parlament auf dem Wege eines Misstrauensvotums einzelne Minister oder sogar das gesamte Kabinett zum Rücktritt zwingen, zum Mindesten aber per Interpellation kontrollierenden Druck ausüben, der u.U. in eine Absetzung mündet. Schließlich ist der Präsident unter bestimmten Bedingungen befugt, das Parlament aufzulösen und Neuwahlen auszuschreiben. Diese institutionellen Eigenheiten ändern aber nichts am im Ganzen präsidentiellen Charakter des peruanischen Regierungssystems. Denn zum einen hängen der Premier und mit ihm die Riege der einzelnen Ressortchefs ganz vom Wohlwollen des Staatsoberhauptes ab, zum anderen betreffen die für den Präsidentialismus unüblich scharfen parlamentarischen Kontrollrechte nie die Exekutive als Ganze; „der Präsident der Republik ist politisch unverantwortlich" (Tuesta 1995: 88). Das zentrale Definitionskriterium parlamentarischer Systeme – die Abberufbarkeit der Regierung (Steffani 1979) – entfällt damit.

Zweitens gestattet der peruanische Präsidentialismus dem Staatsoberhaupt die dekretrechtliche Aneignung gesetzgeberischer Befugnisse auf wirtschafts- und finanzpolitischem Gebiet in erheblichem Umfang und ermöglicht das Delegieren legislativer Kompetenzen vom Parlament an die Exekutive (vgl. insbesondere Eguiguren 1994; Schmidt 1998).

Es müssen zwei Phasen unterschieden werden, die mit wenn nicht grundlegend unterschiedlichen, so doch berücksichtigenswert differenten Institutionenarrangements einhergehen: In einer ersten Phase, dem Gültigkeitszeitraum der Verfassung von 1979 (1980-1994) stellt sich das exekutiv-legislative Kompetenzgefüge wie folgt dar (vgl. zum Folgenden insbesondere Eguiguren 1990: 23ff., 161ff., 207ff. 1995: 122ff.; McClintock 1994: 287ff.; Tuesta 1995: 85ff.; Kenney 1996: 78ff.)[841]:

5.1.2.1.1 Das Regierungssystem nach der Verfassung von 1979

1. Was die *nicht-legislativen Kompetenzen des Präsidenten* angeht, kann zwischen Befugnissen zur Kabinettsbildung bzw. -auflösung und dem Recht auf Parlamentsauflösung unterschieden werden[842]:

- An der Kabinettsspitze steht in Peru ein 'Premierminister'. Dieser wird vom Präsidenten ernannt und stellt damit kein funktionales Äquivalent eines Premiers in parlamentarischen Systemen dar (McClintock 1989a: 361; Tuesta 1995: 89).[843] Der

[841] Siehe auch Bernales (1984: 25ff., 43ff., 1990: passim, 1993: 55ff.); Carey/Amorim/Shugart (1997: 456f.); Schmidt (1998: 109f.).

[842] Keine Berücksichtigung bei der Darstellung der nicht-legislativen Kompetenzen des peruanischen Präsidenten finden dessen konstitutionell verankerte Notstandsbefugnisse (siehe etwa Carey/Amorim/Shugart 1997: 457 und besonders García-Sayán 1987: 105ff.). Nicht dass dieses Recht gering zu veranschlagen wäre; doch wird es in der regierungssystemorientierten empirischen Analyse (5.2) keine besondere Rolle spielen.

[843] Das peruanische Regierungssystem ist aber trotz dieser eigentümlichen Verfassungsfigur nicht als 'semipräsidentiell' zu qualifizieren, wie dies mancherorts geschieht (vgl. etwa Thibaut 1997a: 11, Anm. 12; vgl. auch Shugart/Carey 1992: 154ff.). Semipräsidentielle Systeme wie dasjenige Frankreichs weisen ja gerade eine echte doppelköpfige Exekutive auf, innerhalb derer der Premier im Falle ideologischer Divergenz zwischen Präsident und Parlament (*cohabitation*) eine beträchtliche Machtfülle erlangen kann. Die doppelköpfige Exekutive im peruanischen Fall ist demgegenüber gerade durch die Unmöglichkeit eines auch nur annähernd symmetrischen Machtverhältnisses gekennzeichnet; der Präsident ist hier uneingeschränkter Regierungssouverän. Um dies nochmals in den Worten eines renommierten peruanischen Verfassungsexperten deutlich zu machen: „Die Verfassung von 1979 bestätigte den Präsidenten der Republik als Staats- und Regierungschef, Chef der exekutiven Gewalt, Chef der Diplomatie, Oberbefehlshaber der Streitkräfte und Schlüsselelement in den Beziehungen zur legislativen Gewalt; außerdem gab sie ihm die Möglichkeit, seine Befugnisse auf dem Wege zeitweiligen Gesetzgebens auszuweiten. So konzentriert der Präsident der Republik die Regierungs-, Verwaltungs-, Gesetzgebungs- und normative Kompetenz. Der Präsident der Republik ist politisch nicht verantwortlich; er ernennt und entlässt den Premierminister oder Präsidenten des Ministerrates" (Tuesta 1995: 88; Übersetzung AO). Die konstitutionell verankerten *rules of the game* entsprechen, wenngleich das peruanische Regierungssystem innerhalb des Grundtyps einen Fall institutioneller Abweichung darstellt, klar den Definitionsmerkmalen des Präsidentialismus. Vgl. etwa García Belaunde, der Peru klar als prä-

Premierminister vertritt die Politik der Regierung vor dem Parlament und sitzt dem Ministerrat vor, falls der Präsident nicht anwesend ist. Dieses Gremium ist allerdings nicht befugt, eigene Entscheidungen ohne das Staatsoberhaupt zu treffen. Auch die Minister werden, wenn auch auf Vorschlag des Premiers, vom Staatsoberhaupt bestimmt, ihre Abberufung erfolgt, außer im Falle der Zensur durch das Parlament (s.u.), ebenfalls im Einverständnis mit dem *Primer Ministro*.

- Ein weiteres institutionelles Element, das an Verfassungsbestimmungen parlamentarischer Regierungssysteme erinnert, stellt das Recht des Präsidenten dar, das Abgeordnetenhaus aufzulösen – allerdings nur für den Fall, dass dieses drei Kabinetten das Misstrauen ausgesprochen hat, und nur einmal pro Wahlperiode.[844] Damit wurde das Staatsoberhaupt angesichts der umfangreichen Kontrollrechte des Parlaments (s.u.) mit einer Art „Vergeltungsmacht“ (McClintock 1994: 292) ausgestattet. Die Parlamentsauflösung zieht gemäß Verfassungstext die Abhaltung von Neuwahlen innerhalb von dreißig Tagen nach sich.

2. Hinsichtlich der *legislative powers des Präsidenten* kann nach Vetokompetenzen, (exklusiven) Initiativrechten sowie dem Vorhandensein von Dekretvollmachten gefragt werden. Dann ergibt sich folgendes konstitutionelles Kompetenzbild:

- Im Gesetzgebungsprozess kann der Präsident „eine Art ‚suspensives Veto’“ (Eguiguren 1990: 32, 1995: 127) einlegen, indem er einem vom Parlament verabschiedetes Gesetz innerhalb der dafür vorgesehenen Zwei-Wochen-Frist die Unterschrift verweigert. Trotz des „passiven Widerstandes“ (ibid.) tritt dieses jedoch in Kraft, sobald es vom Kongresspräsidenten verkündet wird. Der Präsident kann aber auch Änderungen am Gesetzentwurf des Parlaments vornehmen. In diesem Fall wird die modifizierte Vorlage an den Kongress zurückverwiesen und muss mit absoluter

sidentielles System einstuft, „auch wenn es durch verschiedene parlamentarische Inkrustationen abgeschwächt wird, die das Modell (aber, AO) nicht haben entstellen können“ (1992: 321; Übersetzung AO; zur Regierungssystem-Frage vgl. auch ibid.: 318ff.; Paniagua 1992: 58ff.).

[844] Im letzten Jahr der Legislaturperiode sowie während eines Ausnahmezustandes ist die Parlamentsauflösung grundsätzlich untersagt.

Mehrheit in beiden Kammern zurückgewiesen werden. Kommt diese nicht zustande, gilt der Einspruch des Präsidenten.

- Das peruanische Staatsoberhaupt verfügt nicht nur über reaktive Gesetzgebungskompetenz. Es kann den legislativen Prozess auch proaktiv bestimmen: So genießt der Präsident ein allgemeines Initiativrecht; hinsichtlich des jährlich zu verabschiedenden Haushaltsgesetzes kommt ihm sogar eine *ausschließliche* Initiativkompetenz zu. Dem Kongress bleiben in dieser speziellen Materie das Recht zur Debatte und Abstimmung vorbehalten (siehe McClintock 1994: 292). Kommt es bis zum 15. Dezember eines Jahres nicht zur Verabschiedung eines Haushaltsgesetzes, tritt die von der Exekutive eingebrachte Vorlage in unveränderter Form in Kraft.
- Dekretrechtlich kann der peruanische Präsident nach der Verfassung von 1979 in zweierlei Hinsicht tätig werden: Auf dem Wege von Art. 211 Abs. 20 ist es ihm gestattet, auf wirtschafts- und finanzpolitischem Gebiet „außerordentliche Maßnahmen“ (*medidas extraordinarias*) zu ergreifen, „wenn es das nationale Interesse so erfordert“ – allein mit der Auflage, den Kongress davon zu unterrichten (*dar cuenta*).[845] Nach Art. 188 kann der Kongress der Exekutive in spezifischen Materien und für einen bestimmten Zeitraum Gesetzgebungskompetenz abtreten (*delegated decree authority*) (vgl. Kenney 1996: 78f.; siehe auch Bernales 1990: 137ff.; Eguiguren 1990: 161ff., 1994: 178ff.).[846]

Im exekutiv-legislativen Verfassungsgefüge scheint der Präsident eine starke Stellung einzunehmen. Zwar lässt die Figur des Premierministers eine Machtstreuung vermuten,

---

[845] Schmidt, der in seinem Aufsatz die Dekretvollmachten im peruanischen Präsidentialismus unter die Lupe nimmt, kommt zu dem Ergebnis, dass Art. 211 eine „very potent source of standard CDA“ (*constitutional decree authority*; vgl. Carey/Shugart 1998a) darstellt (Schmidt 1998: 109). Diese konstitutionelle Regelung wurde vielfach kritisiert, da ihr vager Wortlaut (Mauceri etwa spricht von „the vaguely worded power to administer public finances“; Mauceri 1997: 31) missbräuchliche Praktiken begünstige. Werden die unter Art. 211 verabschiedeten Rechtsakte in der peruanischen Verfassungstradition als *decretos supremos* bezeichnet, firmieren die auf dem Wege der Kompetenzdelegation zustande gekommenen Erlasse nach Art. 188 unter dem Namen *decretos legislativos* (vgl. etwa Schmidt 1998: 114ff.).

[846] Dass die Dekretvollmachten klar Gesetzescharakter haben, bringt folgende Einschätzung des Artikels 188 von Bernales zum Ausdruck: „Es handelt sich (...) um eine exzeptionelle Befugnis, um *in Gehalt und Form Gesetze zu erlassen* (1984: 43; Übersetzung und Hervorhebung AO; vgl. auch Eguiguren 1990: 220ff.).

doch ist das Kabinett letztlich allein vom Goodwill des Staats- und eben auch Regierungsoberhauptes abhängig. Ein typisch lateinamerikanischer Fall von Machtkonzentration in der Exekutive, verstärkt durch die eigentlich in parlamentarischen Systemen beheimatete Befugnis zur Auflösung der Legislative? Erst ein Blick auf die zweite Komponente des gewaltenteiligen Institutionenarrangements rundet das (verfassungsrechtliche) Bild vom peruanischen Regierungssystem ab.

3. Als gesetzgebende Instanz fungiert das Zweikammerparlament, der Kongress, bestehend aus Abgeordnetenhaus (*Cámara de Diputados*) und Senat (*Senado*). Was die *nicht-legislativen Kompetenzen des Parlaments* angeht, lassen sich Wahlrechte von Kritik- und Kontrollrechten unterscheiden:

- Die präsidiale Entscheidungsautonomie bei der Einsetzung und Auflösung des Kabinetts schließt (sieht man von der Möglichkeit der Ministerzensur ab) formale Mitwirkungsrechte für die Mitglieder des Kongresses aus. Bei bestimmten von der Exekutive ins Auge gefassten Ernennungen muss der Senat sein Plazet erteilen (insbesondere Richter des Obersten Gerichtshofes, Präsident der Zentralbank, Botschafter).
- Die Verfassungsartikel 225 und 226 sehen die Möglichkeit vor, einzelne Minister Befragungen zu unterziehen (*interpelación*) oder per Misstrauensvotum ihres Amtes zu entheben (*censura*). Erfordert die Interpellation mindestens ein Drittel der Abgeordnetenstimmen (der Senat kann diese Kontrollinstrumente nicht wahrnehmen), liegt die entsprechende Hürde für die Amtsenthebung bei 50 %. Ein Minister kann sich seinerseits einer Vertrauensfrage (*voto de confianza*) stellen, die bei negativem Votum gleichfalls im Verlust seines Amtes mündet. Wird das Misstrauen dem Ministerrat oder dem Premier ausgesprochen, muss das gesamte Kabinett zurücktreten. Interpellation und Zensur stellen wichtige Kontrollinstrumente des Parlaments dar, die freilich nicht in logischer Sequenz stehen (Eguiguren 1995: 126).[847]

[847] Die hier besprochenen Kontrollmechanismen stehen in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz des *separate survival*, nach dem im Präsidentialismus weder die Exekutive die Legislative auflösen noch Letztere die Regierung absetzen kann. Da der Präsident, der die Exekutive verkörpert und leitet, jedoch nicht unter diese Regelungen fällt, bleibt der grundsätzlich präsidentielle Charakter des peruanischen

Unter besonderen Bedingungen kann der Kongress den Präsidenten seines Amtes entheben: bei Vaterlandsverrat, Verhinderung der Abhaltung von Wahlen, unrechtmäßiger Auflösung des Parlaments[848] oder im Falle der Behinderung von Kongress, Wahlbehörde oder Verfassungsgericht (siehe Kenney 1996: 79). Auch bei Feststellung „moralischer Unfähigkeit" (*incapacidad moral*) sieht die Verfassung die Möglichkeit der Amtsenthebung vor. Dabei erfolgt die Anklage im Abgeordnetenhaus, das Urteil wird im Senat gefällt.

4. Was die *legislativen Kompetenzen des Parlaments* betrifft, so obliegt es grundsätzlich dem Kongress, die in der Normenhierarchie nach der Verfassung am höchsten angesiedelten Rechtsakte zu erlassen – auch, und darauf ist angesichts der starken Stellung der Exekutive im Regierungssystem hinzuweisen, gegen den ausdrücklichen Widerstand des Präsidenten (vgl. etwa Kenney 1996: 80). Abgeordnetenhaus und Senat sind gleichberechtigt an der Gesetzesproduktion beteiligt (symmetrischer Bikameralismus; vgl. besonders Bernales 1990: 32).[849] Speziellere Befugnisse im legislativen Bereich ergeben sich spiegelbildlich aus den jeweils komplementären legislativen Kompetenzen der Exekutive:

- So kann das Parlament 'passiven Widerstand' des Präsidenten im Gesetzgebungsverfahren durch Nicht-Unterzeichnen eines bereits verabschiedeten Gesetzestextes (s.o.) ohne Mühe brechen, indem der Kongresspräsident die entsprechende Vorlage verkündet und diese so in Kraft tritt. Die über das rein Suspensive hinausgehende verfassungsrechtliche Möglichkeit des Staatsoberhauptes, eine abgeänderte Vorlage

Regierungssystems erhalten (vgl. Anm. 843); dies gilt umso mehr, als das Staatsoberhaupt bei der Neubesetzung von Kabinettsposten in keinster Weise an eine Zustimmung des Parlaments gebunden ist. Allerdings ist davon auszugehen, dass die politische Bedeutung der Kontrollbefugnisse des Kongresses, speziell des Misstrauensvotums, über das Urteil von Paniagua hinausgeht: „Dieses Votum (...) drückt ein Gefühl, eine Meinung, ein Urteil, ein Bestreben, ein Unwohlsein aus" (1992: 79; Übersetzung AO; vgl. auch Eguiguren 1995: 128f.).

[848] Wie erinnerlich besteht ein Recht der Parlamentsauflösung durch den Präsidenten nur für den Fall, dass der Kongress drei *Consejos de Ministros* das Misstrauen ausgesprochen hat (s.o.).

[849] Das Initiativrecht in legislativen Fragen besitzt neben den Abgeordneten beider Parlamentskammern auch der Präsident (s.o.; vgl. auch Bernales 1990: 45ff.). Eine Grafik, die das Gesetzgebungsverfahren nach der Verfassung von 1979 veranschaulicht („Cómo se hace una ley"), findet sich in Bernales (1984: 108). Auch darf nicht vergessen werden, dass die Exekutive insbesondere auf dem Wege des Erlassens von Dekreten legislativ wirken kann (s.o.).

an das Parlament zurückzuschicken, kann mit absoluter Mehrheit in beiden Kammern pariert werden.

- Entsprechend der Exklusivität präsidialer Initiativkompetenz im Bereich der Haushaltsgesetzgebung verbleibt dem Parlament während dieses legislativen Prozesses das Recht zur Debatte sowie zur Verabschiedung des Budgets.
- Zwar vermag der Kongress der *constitutional decree authority* des Präsidenten in wirtschafts- und finanzpolitischem Bereich kaum etwas entgegenzusetzen[850], doch liegt es im alleinigen Ermessen des Parlaments, ob und inwieweit es der Exekutive Dekretvollmachten in anderen Materien delegiert, in welchem Ausmaß es sich also legislativ selbst beschneidet.[851]

Aus der Beschäftigung mit den wesentlichen Merkmalen des exekutiv-legislativen Gefüges, wie es der Verfassungstext vorgibt, heraus erscheinen die *presidential powers* beachtlich: Was seine nicht-legislativen Befugnisse angeht, so kann das Staatsoberhaupt die Riege seiner Minister samt präsidierendem Premier nach Gusto einsetzen und entlassen. Auch in Form der Parlamentsauflösung steht ihm ein gewichtiges politisches Machtinstrument zur Verfügung. Der peruanische Präsident der Verfassung von 1979 verfügt aber auch über erhebliche legislative Befugnisse: Nicht nur kann er sich des Vetorechts bedienen und damit Blockademacht im Gesetzgebungsprozess ausüben. Er genießt auch die exklusive Initiativkompetenz bei der Erstellung des Staatshaushaltes und schlüpft damit in die Rolle eines maßgeblichen legislativen Akteurs. Insbesondere eröffnet sich jedoch mit Art. 211 ein Betätigungsfeld, das zu großzügigen Verfassungsinterpretationen einlädt und „außergewöhnliche Maßnahmen“ auf wirtschafts- und finanzpolitischem Gebiet – besonders in der Kombination ‘schwere Wirtschaftskrise – präsidialer Dezisionismus’ – geradezu befördert.

---

[850] Die Frage, inwieweit der peruanische Kongress bereits erlassene Dekrete widerrufen kann, wird von der Charta nicht gelöst. Sie wurde erst Anfang der 1990er-Jahre, als eine klare Divided-government-Situation vorlag, zum akuten Verfassungsproblem (vgl. Schmidt 1998: 120f.).

[851] Hinzu kommt, dass nicht sämtliche Bereiche möglicher gesetzlicher Regelung delegierbar sind: „Eine systematische Analyse des Verfassungstextes führt zu der Gewissheit, dass wahrhaft undelegierbare Materien existieren“ (Eguiguren 1990: 185; Übersetzung AO), zu denen insbesondere Verfassungsreformen sowie die Annahme internationaler Verträge und des Haushaltes zählen (ibid.: 185ff.).

Typisch lateinamerikanisch? Nein. Denn erstens finden sich in der peruanischen Verfassung institutionelle Elemente, die das Regierungssystem konstitutionell in die Nähe von parlamentarischen Systemen rücken. Zweitens gesteht die peruanische Konstitution von 1979 dem Kongress Kompetenzen zu, die den *presidential powers* ein Gegengewicht an die Seite stellen (vgl. McClintock 1989a: 361). Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, dass der Präsident über ein erhebliches Machtpotenzial verfügt, das neben seinem Initiativrecht (hinsichtlich der Haushaltsgesetzgebung sogar exklusiv) besonders in der Möglichkeit begründet ist, via Dekret, d.h. unter verfassungsrechtlich legitimierter Umgehung des Parlaments, legislativ tätig zu werden (vgl. ausführlich zu Verfassungstext und -praxis der 'dekretistischen Artikel' 188 und 211 Bernales 1990: 137ff.; Eguiguren 1990: 161ff., 207ff., auch 1994: 178ff.). Verfügt dieses im Falle delegierter Dekretvollmachten noch über Entscheidungsautonomie bei der eigenen Machtentkleidung, stellt der wachsweiche Artikel 211 ein Einfallstor für dekretistische Anmaßungen des Staatsoberhauptes dar.[852] Ob der Kongress allerdings dazu verdammt ist, als bloß „sekundäre Institution" (Mauceri 1997: 33) des Regierungssystems aufzutreten, erscheint, wenngleich keineswegs ausgeschlossen, angesichts seiner umfassenden (eigentlich Volksvertretungen in parlamentarischen Systemen vorbehaltenen) Kritik- und Kontrollrechte sowie seiner legislativen Kompetenz fraglich. Zumindest dem Verfassungstext nach stellt der peruanische Kongress einen potenziell mächtigen Akteur im exekutiv-legislativen Gefüge dar (vgl. McClintock 1989a: 361; Kenney 1996: 80).[853]

---

[852] Angesichts der – trotz einiger parlamentarismustypischer, gewaltenverschränkender institutioneller Elemente – beachtlichen nicht-legislativen wie legislativen Kompetenzfülle des Staatsoberhauptes der Verfassung von 1979 muss die Behandlung des peruanischen Falls in Shugart und Careys (1992: 154ff.) vergleichenden Betrachtungen zur Machtfülle von Präsidenten in verschiedenen politischen Systemen verwundern: Mag die Einschätzung des Regierungssystems der Andenrepublik als „president-parliamentary" noch gerechtfertigt erscheinen (vgl. die entsprechende Definition bei Shugart/Carey 1992: 24), stellt die Bewertung der legislativen Befugnisse des Präsidenten mit kumuliert „0" (Veto- und Dekretkompetenz, ausschließliches Gesetzesinitiativrecht, Haushaltsbefugnisse, Recht zur Abhaltung von Referenden) eine eindeutige Fehlbeurteilung dar. Die nicht-legislativen Kompetenzen werden hingegen korrekt taxiert.

[853] Bernales führt sogar an, dass, wenngleich die peruanische Verfassungspraxis den Präsidenten in den Mittelpunkt des politischen Prozesses gestellt hat, „das Parlament die erste Gewalt des Staates im peruanischen Verfassungsmodell ist" (1990: 28; Übersetzung AO).

5.1.2.1.2 Das Regierungssystem nach der Verfassung von 1993

In einer zweiten Phase, dem Gültigkeitszeitraum der neuen Verfassung von 1993 (1994 bis heute), wurde die grundsätzliche Konstruktionsweise des peruanischen Präsidialsystems zwar beibehalten, doch erfolgte als „auffälligste(s) Merkmal jener Verfassung die weitere Zentralisierung und Stärkung der Exekutive im Verhältnis zu den anderen staatlichen Institutionen“ (Steinhauf 2004b: 275; vgl. auch 2000e: 30), insbesondere zur legislativen Gewalt, die zu einem Einkammerparlament mit 120 Abgeordneten gestutzt wurde (Fuhr/Hörmann 1995: 470; vgl. zum Folgenden besonders Eguiguren 1995: 137ff.; Schmidt 1998: 113ff.).[854] Ein Blick auf die konstitutionelle Kompetenzaufteilung zwischen Regierung und Parlament kann auch hier das Regierungssystem als komplexes Institutionenset erhellen:

1. Die *nicht-legislativen Kompetenzen* des Präsidenten wurden mit der neuen Verfassung gestärkt[855]:

- Die neue Charta behält die eigentümliche peruanische Regierungskonstruktion bei: Der Staatspräsident als Chef der vollziehenden Gewalt ernennt den Präsidenten des Ministerrates sowie, auf Vorschlag und im Einverständnis mit diesem, die Riege der Minister. Trotz Ähnlichkeit mit der doppelköpfigen Exekutive in semipräsidentiellen Systemen fügt sich Peru damit weiterhin in einen homogenen lateinamerikanischen Regierungssystem-Kontext ein, in dem die Staatsoberhäupter volle Freiheit bei der Ernennung und Entlassung der Kabinettsmitglieder haben (Payne u.a. 2002:

[854] Siehe auch Carey/Amorim/Shugart (1997: 457f.); Krumwiede/Nolte (2000: 77, 80ff.); Payne u.a. (2002: 201ff., 320f.); Schultz (2002: 417ff.). Die neue Verfassung stellt zwar eine signifikante Modifikation des bis 1994 gültigen Institutionensystems dar, doch steht sie zugleich eindeutig in der Kontinuität der Konstitution von 1979, die, freilich neben Eingaben der fujimoritreuen Regierungsmehrheit, als Textvorlage für das Reformwerk der 1990er-Jahre fungierte (Schmidt 1998: 114). Vgl. speziell zum neuen Grundgesetz von 1993 besonders García/Planas (1993); Bernales (1994b, 1996); Comisión Andina de Juristas (Hrsg.) (1994); Arias (1994).

[855] Wie schon in den Ausführungen zur ersten postautoritären Konstitution soll auch hier nicht auf die Notstandsbefugnisse des peruanischen Staatsoberhauptes eingegangen werden, wenngleich der Generalklauselcharakter einiger Verfassungsbestimmungen (z.B. „Erschütterung des Friedens“; Art. 137) unter bestimmten Bedingungen erhebliche politische Brisanz erlangen könnte; vgl. etwa Krumwiede/Nolte (2000: 86), nach deren Einschätzung sich der Präsident, der einen einmal ausgerufenen Notstand unbegrenzt verlängern kann, „in eine Art Diktator verwandeln“ kann. Siehe zu den Notstandskompetenzen auch Carey/Amorim/Shugart (1997: 458); Schmidt (1998: 115f.); Schultz (2002: 419).

205f.). Einzig die Ministerzensur beschneidet die präsidiale Personalautonomie im Kabinett.

- Wiederum gesteht die Verfassung dem Präsidenten die Möglichkeit zur Parlamentsauflösung zu: Nach Art. 134 kann dieser die Legislaturperiode vorzeitig beenden, wenn der Kongress dem Kabinett zweimal das Misstrauen ausgesprochen hat. Die Hürde für den Rekurs auf diese konstitutionelle Waffe des Staatsoberhauptes wurde damit heruntergesetzt: Nach der ersten postautoritären Verfassung mussten für diesen Schritt immerhin *drei* Misstrauensvoten ausgesprochen werden.[856] Innerhalb von vier Monaten nach der Auflösung des Parlaments müssen Neuwahlen abgehalten werden; andernfalls wird der alte Kongress wieder eingesetzt, der seinerseits den Ministerrat absetzt.

2. Auch mit Blick auf die *legislativen Kompetenzen* sieht die Verfassung von 1993 eine Stärkung der Exekutive vor. Nach Vetokompetenzen, exklusiven Initiativrechten sowie Dekretvollmachten ausdifferenziert, heißt dies:

- Ein Vetorecht steht dem Chef der Exekutive auch nach der neuen Verfassung zu. Wiederum ist eine absolute Mehrheit der Kongressmitglieder (und damit freilich nur einer Parlamentskammer im unikameralen System) erforderlich, um den Einspruch des Präsidenten zu überstimmen.
- Auch nach der Konstitution von 1993 verfügt der Präsident über ein allgemeines Initiativrecht und kann so substanziellen Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess nehmen. Neben dem Bereich internationale Verträge ist hier besonders die Haushaltsgesetzgebung angesprochen, für die, wie schon in der Vorgängerverfassung, ein *exklusives Initiativrecht* besteht: Verantwortlich für die jährliche Erstellung des Budgets zeichnet allein die Exekutive. Der Kongress, nicht befugt, die von der Regierung festgelegten Ausgaben für den Haushalt zu überschreiten oder eigene Ausgabenposten zu schaffen, muss die Gesetzesvorlage der Exekutive bis zum 30. November eines Jahres annehmen. Andernfalls tritt der Haushalt per Dekret in Kraft.

---

[856] Auch nach der Verfassung von 1993 gilt die Einschränkung, dass der Kongress im letzten Jahr der Legislaturperiode sowie unter Ausnahmezustand nicht aufgelöst werden darf.

- Der Präsident kann aber auch anderweitig dekretrechtlich tätig werden: Wie schon nach der alten Verfassung verfügt auch das Staatsoberhaupt der unter Fujimori verabschiedeten Konstitution über die Möglichkeit, Dringlichkeitsdekrete mit unmittelbarer Gesetzeskraft zu erlassen: wieder in wirtschafts- und finanzpolitischen Angelegenheiten, wiederum, wenn es das „nationale Interesse“ erfordert (Art. 118 Abs. 19) (allgemein zum Thema Dekretmacht in Peru: Schmidt 1998: 114ff.; siehe auch Eguiguren 1994).[857] Neben der *constitutional decree authority* erlaubt die Verfassung auch das Delegieren von Dekretkompetenz: Für einen festgelegten Zeitraum und hinsichtlich bestimmter Materien kann der Kongress der Exekutive die Erlaubnis erteilen, gesetzgeberisch tätig zu werden.

Das verfassungsrechtliche Kompetenzgefüge von Exekutive und Legislative stellt sich mit der auf die Machtaspirationen Fujimoris (vgl. 5.2.3) zugeschnittenen Charta von 1993 noch exekutivlastiger dar als in der ersten demokratischen Verfassung. Die nichtlegislativen Befugnisse des Präsidenten werden durch die erleichterte Möglichkeit der Parlamentsauflösung signifikant ausgeweitet, der Chef der Exekutive bleibt nach der neuen Konstitution ein gesetzgeberisch überaus relevanter Akteur.[858] Damit gehört er im regionalen Vergleich zur Spitzengruppe der legislativ mächtigen Staatsoberhäupter.[859] Doch wie steht es kompetenzmäßig um das Gegenstück im gewaltenteiligen System, das peruanische Parlament?

3. Mit der Verfassung von 1993 gehört der peruanische Bikameralismus der Geschichte an. Der nunmehrige Einkammerkongress muss eine Beschneidung seiner *nichtlegislativen Kompetenzen* hinnehmen:

---

[857] Für eine Kritik an der Unbestimmtheit der die konstitutionelle Dekretkompetenz im wirtschafts- und finanzpolitischen Bereich betreffenden Verfassungsnormen vgl. Eguiguren (1994: 188ff.).

[858] Mit Blick auf die Kompetenzen der Exekutive spricht Cotler (2000b: 118) dementsprechend von der „hyperpräsidentialistischen Komponente“ der peruanischen Verfassung.

[859] Nach der vergleichenden Analyse von Payne u.a. (2002: 203f.) muss der peruanische Präsident als „strong proactive“ und „moderate reactive“ qualifiziert werden, d.h., während seine verfassungsrechtlichen Möglichkeiten, den Status quo zu verändern, als hoch zu veranschlagen sind, bewegt sich sein reaktives, verhinderndes Potenzial im Gesetzgebungsprozess komparativ im mittleren Bereich.

- Der neue Kongress büßt einen Gutteil seiner Mitspracherechte in Ernennungsfragen ein: Zwar obliegt ihm die Wahl der Verfassungsrichter sowie die Zustimmung zur Ernennung des Präsidenten der Zentralbank, doch verfügt er über keinerlei Nominierungs- oder Wahlrecht für den Justizrat, der alle weiteren Richter, auch diejenigen des Obersten Gerichtshofes, bestimmt.[860] Formale Mitwirkungsrechte bei der Einsetzung und Auflösung des Kabinetts besitzen die Kongressmitglieder (sieht man von der Möglichkeit der Ministerzensur ab) weiterhin nicht.
- Die Interpellations- und Zensurkompetenz des Kongresses bleibt bestehen; dabei gelten dieselben Mehrheitsanforderungen wie in der Vorgängerverfassung, wenngleich einige Präzisierungen (besonders hinsichtlich der einzuhaltenden Fristen) vorgenommen werden. Eine relevante Neuerung gegenüber der Konstitution von 1979 stellt die Bestimmung dar, nach der sich der Ministerrat zu Beginn seiner Amtszeit einer Vertrauensfrage im Parlament stellen muss.

  Die Möglichkeit, das Staatsoberhaupt per Impeachment seines Amtes zu entheben, hat das Parlament auch weiterhin. Während das vormalige Zweikammerparlament eine Aufgabenteilung betreffend Anklage und Verurteilung vornahm, fallen beide Funktionen im unikameralen Kongress zusammen.[861] Als Gründe für eine Amtsenthebung figurieren im Verfassungstext im Wesentlichen dieselben wie in der Charta von 1979.

4. Entsprechend der ‘Unikameralisierung’ des Kongresses findet der Gesetzgebungsprozess seit Inkrafttreten des neuen Grundgesetzes nur mehr in einer Parlamentskammer statt. Deren *legislative Kompetenzen* bleiben weiterhin vergleichsweise knapp bemessen:

---

[860] Auch steht die Ernennung der hohen Offiziere allein dem Präsidenten zu, der dazu nicht einmal eine Zustimmung des Parlaments einholen muss. Beförderungen bei Militär und Polizei sowie die Einsetzung von Botschaftern sind ebenfalls der parlamentarischen Kontrolle entzogen.

[861] Dort ist die *Comisión Permanente*, ein aus dem Parlament heraus gebildetes, aus etwa dreißig Abgeordneten bestehendes Gremium, für die Durchführung eines Amtsenthebungsverfahrens verantwortlich; vgl. die (kritischen) Ausführungen von Bernales zu diesem ‘Kongress *en miniature*’ (1994a: 160ff.).

- Hat der Präsident sein Veto gegen eine vom Kongress verabschiedete Vorlage eingelegt, kann dieser den Einspruch des Staatsoberhauptes mit absoluter Mehrheit zurückweisen.
- Die Verfassung von 1993 sieht eine weitere haushaltspolitische Marginalisierung des Parlaments vor. Noch früher als zuvor, nämlich bis zum 30. November eines jeden Jahres, muss dieses den exklusiv von der Exekutive eingebrachten Budgetentwurf verabschieden. Ihm verbleibt praktisch kein realer ausgabenpolitischer Gestaltungsspielraum.
- So wie die Delegation von Dekretkompetenz an die Exekutive unter der ersten demokratischen Verfassung vom Willen des Parlaments abhing, so kann die Regierung auch seit 1994 nur dann in nicht bereits konstitutionell festgelegten Gebieten (Wirtschafts- und Finanzpolitik) dekretrechtlich tätig werden, wenn sie dafür einen entsprechenden Freibrief von der Kongressmehrheit erhält.

Mit der Verabschiedung der neuen Verfassung von 1993 wurde eine weitere Schwächung des peruanischen Parlaments besiegelt (vgl. u.a. Eguiguren 1995: 139; Fuhr/Hörmann 1995: 470). Bereits die Charta von 1979 hatte dem Präsidenten im exekutiv-legislativen Kompetenzgefüge umfangreiche nicht-legislative (praktisch uneingeschränkte Autonomie in der Kabinettsbildung und Ministerabsetzung, Recht auf Parlamentsauflösung bei dreimaliger Kabinettszensur) wie legislative Befugnisse (Vetorecht, ausschließliches Initiativrecht in der Haushaltsgesetzgebung, weitreichende Dekretkompetenz) eingeräumt. Dieser *bias* wurde nun weiter verstärkt, insbesondere durch die Kompetenzbeschneidung des Kongresses in hochrangigen Ernennungsfragen, die Lockerung bei den Bestimmungen zur Parlamentsauflösung sowie die für den Kongress noch restriktiveren Modalitäten bei der Verabschiedung des Budgets. Auch stellt die Herabstufung des ehemals bikameralen Kongresses auf ein Einkammerparlament eine weitere Aushöhlung des Prinzips der *checks and balances* dar.[862] Völlig wehrlos sah

[862] Eguiguren gelangt aufgrund seiner Verfassungsanalyse sogar zu der Einschätzung, die unter Fujimori verabschiedete Konstitution stehe für „ein autoritäres Modell, das sich auf eine hohe Machtkonzentration in den Händen des Präsidenten der Republik und die praktische Abwesenheit eines Gegengewichts oder parlamentarischer Kontrolle stützt“ (1995: 139; Übersetzung AO). Dafür spricht, dass auch andere Verfassungsinstitutionen, etwa das Gefüge der peruanischen Wahlbehörden, im Sinne einer Zentralisie-

sich das Parlament der Verfassung von 1979 und sieht sich das Parlament der Charta von 1993 der konstitutionell dominanten Exekutive jedoch nicht gegenüber: Die präsidentialismusuntypischen Kritik- und Kontrollrechte (Interpellation und Zensur) und die – wenn auch nur unter stark eingeschränkten Bedingungen vorgesehene – Möglichkeit der präsidialen Amtsenthebung wie auch der unstrittige Status des Kongresses als eigentlich gesetzgebende Instanz im gewaltenteiligen System geben ihm institutionelle Mittel an die Hand, mit denen er den politischen Prozess substanziell beeinflussen kann. Ingesamt jedoch bleibt festzuhalten, dass die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Exekutive und Legislative – dies zeigt auch der regionale Vergleich (Krumwiede/Nolte 2000: 77, 89; Payne u.a. 2002: 202) – alles andere als ausgewogen ist. Das postautoritäre peruanische Regierungssystem war und ist präsidialdominant (vgl. Tabelle 43).

rung der Macht in der Exekutive und einer Beschneidung von regierungskontrollierenden Instanzen reformiert wurden (vgl. Paniagua 1994).

Tabelle 43: Das peruanische Regierungssystem: Exekutiv-legislatives Kompetenzgefüge

	Exekutiv-legislative Kompetenzaufteilung	***Verfassung von 1979***	***Verfassung von 1993***
Präsident	nicht-legislative Kompetenzen	*Kabinettsbildung/-auflösung*: freie Ernennung und Entlassung (außer im Falle der Zensur; s.u.) sämtlicher Kabinettsmitglieder *Parlamentsauflösung*: Recht der Parlamentsauflösung nach dreimaliger Kabinettszensur	*Kabinettsbildung/-auflösung*: freie Ernennung und Entlassung (außer im Falle der Zensur; s.u.) sämtlicher Kabinettsmitglieder *Parlamentsauflösung*: Recht der Parlamentsauflösung nach zweimaliger Kabinettszensur
	legislative Kompetenzen	*Vetorechte*: Veto, das nur mit absoluter Mehrheit beider Parlamentskammern zurückgewiesen werden kann *exklusive Initiativrechte*: alleinige Befugnis zur Vorlage eines Haushaltsgesetzes *Dekretrechte*: umfangreiche konstitutionelle Dekretkompetenz im wirtschafts- und finanzpolitischem Bereich, ggf. vom Kongress delegierte Dekretkompetenz für festgelegten Zeitraum und bestimmte Materie	*Vetorechte*: Veto, das nur mit absoluter Kongressmehrheit zurückgewiesen werden kann *exklusive Initiativrechte*: alleinige Befugnis zur Vorlage eines Haushaltsgesetzes *Dekretrechte*: umfangreiche konstitutionelle Dekretkompetenz im wirtschafts- und finanzpolitischem Bereich, ggf. vom Kongress delegierte Dekretkompetenz für festgelegten Zeitraum und bestimmte Materie
Parlament	nicht-legislative Kompetenzen	*Wahlrechte*: Zustimmungspflicht des Senats für wichtige Personalentscheidungen des Präsidenten *Kritik- und Kontrollrechte*: Interpellations- und Zensurkompetenz gegenüber Ministern und gesamtem Kabinett, Impeachment in besonderen Fällen	*Wahlrechte*: Zustimmungspflicht des Kongresses für wichtige Personalentscheidungen des Präsidenten (Kompetenzbeschneidung im Vergleich zur Vorgängerverfassung) *Kritik- und Kontrollrechte*: Interpellations- und Zensurkompetenz gegenüber Ministern und gesamtem Kabinett, Impeachment in besonderen Fällen
	legislative Kompetenzen	*Überstimmen des präsidentiellen Vetos*: absolute Mehrheit in beiden Parlamentskammern *Haushaltskompetenzen*: Recht zur Debatte und Verabschiedung des Haushaltes *'dekretpolitische' Kompetenzen*: Möglichkeit der Delegation von Gesetzgebungskompetenz an den Präsidenten	*Überstimmen des präsidentiellen Vetos*: absolute Mehrheit *Haushaltskompetenzen*: Recht zur Debatte und Verabschiedung des Haushaltes *'dekretpolitische' Kompetenzen*: Möglichkeit der Delegation von Gesetzgebungskompetenz an den Präsidenten

5.1.2.2 Parteiensystem

Pauschalaussagen über das Parteiensystem, die den gesamten Zeitraum seit der Rückkehr zur Demokratie erfassen, verbieten sich. Denn das Gefüge der interagierenden Parteien hat in Peru an der Wende von den 80er zu den 90er-Jahren des 20. Jahrhunderts einen Bruch erlebt, der eine zeitliche Zweiteilung nötig macht und der im lateinamerikanischen Kontext seinesgleichen sucht (vgl. etwa Tanaka 1998: 12; Levitsky 1999: 86; Levitsky/Cameron 2003: 6).[863]

5.1.2.2.1 Das Parteiensystem der 1980er-Jahre

Das Parteiensystem der ersten posttransitionalen Dekade zeichnet sich, will man es grob vereinfachend auf die drei zentralen Untersuchungsdimensionen herunterbrechen, durch moderate Fragmentierung, erhöhte Polarisierung sowie vergleichsweise starke Institutionalisierung aus. Welches Bild vermittelt eine detailliertere Analyse?

Was die *Fragmentierung* des Parteiensystems angeht, so lässt sich für die 1980er-Jahre eine Konzentrationstendenz auf „drei große Blöcke mit jeweils von Wahl zu Wahl unterschiedlich relevanten Einzelparteien“ (Fuhr/Hörmann 1995: 471; vgl. auch Tuesta 1995: 122f.; Tanaka 1998: 17) hin beobachten: Das rechte Spektrum wurde von der klientelistisch orientierten und auf die Person Fernando Belaúnde ausgerichteten AP sowie dem konservativen, unternehmerfreundlichen und mit der städtischen Mittelschicht verbandelten PPC besetzt. Die Mitte hielt die traditionsreiche APRA, und auf der Linken dominierte die *Izquierda Unida* (IU), ein Bündnis verschiedener linker Gruppierungen. Damit bestand das Drei-Blöcke-Parteiensystem im ersten Jahrzehnt seit der Demokratisierung im Wesentlichen aus vier größeren Formationen (vgl. etwa McClintock 1989a: 362, 1989b: 130; Tanaka 1998: 53), die den Löwenanteil der Wählerstimmen (mehr als drei Viertel) auf sich vereinigten. Auf Parlamentsebene spiegelte sich diese Parteiensystem-Struktur in moderaten Fragmentierungswerten

[863] Die spektakuläre Entwicklung des peruanischen Parteiensystems bringt es mit sich, dass sich eine stattliche Autorenzahl dieses Themas angenommen hat. Vgl. besonders die Arbeiten von Pásara (1993); Cotler (1995b); Tuesta (1995); Tanaka (1998, 1999, 2004a, 2004b); Levitsky (1999); Lynch (1999, 2000); Planas (1996, 2000); Levitsky/Cameron (2003).

wider, die für das Abgeordnetenhaus nicht über 2.5 und, was den Senat anbelangt, nicht über 3.5 effektive Parteien hinausgingen.[864] Erst gegen Ende der Dekade, genauer: bei den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 1990, sollten diese Werte sprunghaft ansteigen (vgl. Tabelle 44). Im regionalen Vergleich nimmt sich die Zersplitterung des peruanischen Parteiensystems der 1980er-Jahre gemäßigt aus (vgl. Coppedge 1998a: 550).[865]

Tabelle 44: Die Fragmentierung des peruanischen Parteiensystems in den 1980er-Jahren: Effektive Zahl der Parteien

Effektive Zahl der Parteien im Kongress	*1980*	*1985*[a]	*1990*
Abgeordnetenhaus	2.5	2.3	5.8
Senat	3.4	3.0	5.8

[a] Der Doppelstrich signalisiert den Bruch, den das Parteiensystem an der Wende von der ersten zur zweiten postautoritären Dekade erfahren hat.

Quelle: Tuesta (2005); eigene Berechnungen.

Hinsichtlich der *Polarisierungsdimension* muss für die 1980er-Jahre, besonders für die zweite Hälfte der Dekade, eine erhöhte Relevanz des Rechts-links-Gegensatzes festgestellt werden. Zum einen waren die peruanischen Parteien im regionalen Vergleich insgesamt 'ideologischer' als ihre lateinamerikanischen Schwestern. Zum anderen bestand eine große Spannweite programmatischer Differenz, die vom rechtskonservativen PPC bis zum ultralinken Flügel der IU reichte (vgl. McClintock 1989a: 362f.; siehe auch Mayorga 1995: 17).[866] Nach noch gemäßigter Polarisierung zu Anfang des Jahrzehnts stieg diese nach dem Amtsantritt des ersten APRA-Präsidenten Alan García 1985, insbesondere nach dem Versuch der Verstaatlichung des Bankensektors 1987 (vgl.

[864] Betrachtet man die kumulierten Sitzanteile der vier großen Parteien des peruanischen Parteiensystems der 1980er-Jahre, so besetzten diese den Kongress fast ausschließlich mit ihren Vertretern (vgl. zu den Daten Tuesta 2005).

[865] Unterscheidet man zwischen verschiedenen ideologischen Strömungen, so kann allein mit Blick auf die Linke von nennenswerter Fragmentierung gesprochen werden (vgl. Palmer 1982: 222, 1983: 343f.; Rochabrún 1988: 90ff.; McClintock 1989b: 131f.; Mauceri 1997: 32). Die marxistische IU stellte eine Allianz aus fünf politischen Gruppierungen dar, von denen zwei wiederum Parteienbündnisse waren.

[866] Fernando Tuesta (1995: 127) weist darauf hin, dass dies „die maximale ideologische Distanz" darstellt. Derselbe Autor diagnostiziert – unter Berücksichtigung auch quantitativer Parteiensystem-Merkmale – für die erste postautoritäre Dekade insgesamt einen „extremen und polarisierten Pluralismus" (ibid.: 125), den er neben den ideologischen Abständen insbesondere an der Dominanz zentrifugaler gegenüber zentripetalen Tendenzen, der Präsenz wichtiger Antisystemparteien (besonders *Sende-*

5.2.1.1.2), signifikant an, um Ende der 80er-Jahre wieder auf ein moderates Niveau abzufallen (vgl. Coppedge 1998a: 558).[867]

Institutionalisierung: Peru wird gerne in den großen Topf der typischerweise schwach institutionalisierten Parteiensysteme Lateinamerikas (vgl. 3.2.2) geworfen.[868] Gerade für die 1980er-Jahre kann diese Bewertung in ihrer Pauschalität allerdings nicht gehalten werden. Ein Blick auf die verschiedenen Unterdimensionen des Institutionalisierungskonzepts möge dies verdeutlichen[869]:

Die *Stabilität der zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster* ist ohne Zweifel als überaus niedrig zu qualifizieren. Nicht nur der einen längeren Zeitraum als die 1980er-Jahre erfassende regionale Vergleich (Mainwaring/Scully 1995a: 6ff.; Coppedge 1998a: 550, 559), auch der allein auf die erste postautoritäre Dekade gerichtete Blick lässt bereits ein hoch volatiles Wählerverhalten erkennen.[870] Hatte etwa die AP nach der Präsidentschaft Belaúnde 1985 erdrutschartige Verluste erleiden müssen (7.3 % der Stimmen für den Präsidentschaftskandidaten nach 44.9 % 1980), traf die APRA, welche im selben Jahr mit Alan García auf 53.1 % kam, eine halbe Dekade später das gleiche Schicksal (22.5 % 1990).[871] Die Volatilitätsindizes, die sich auf die – diese Abstrafungsgrundten-

ro Luminoso) und einem erhöhten Grad gesellschaftlicher Polarisierung (im Sinne des Links-rechts-Gegensatzes) festmacht (ibid.: 122ff.); vgl. aber auch Anm. 867.

[867] Von der ideologischen Polarisierung im Sinne des Links-rechts-Gegensatzes ist die Polarisierung im weiteren Sinne gesellschaftlicher Konfliktivität zu unterscheiden. Zweifelsohne kann und muss, was Letztere angeht, für die 1980er-Jahre – nicht zuletzt angesichts der Ablösung des bis dato vorherrschenden Entwicklungsmodells und den damit verbundenen sozialen Verwerfungen sowie der Schwere des Terrorismus-Problems (vgl. 5.1.3.2) – von der „most polarized political situation in half a century“ Mauceri (1997: 31; ähnlich Kenney 1996: 80f.) gesprochen werden. Davon strikt zu unterscheiden ist jedoch die ideologisch-programmatische Polarisierung, welche für den betreffenden Zeitraum als moderat bis erhöht zu bewerten ist (vgl. auch Tanaka 1998: 19f.).

[868] Nicht zuletzt die prominente vergleichende Untersuchung von Mainwaring/Scully (1995a), in der das peruanische Parteiensystem das inchoative Schlusslicht bildet, mag zu diesem verbreiteten Urteil beigetragen haben.

[869] Für eine historische Perspektive auf die Institutionalisierungsprobleme des peruanischen Parteiensystems vgl. Coppedge (1998b: 194f.).

[870] Peru zählt, was die Volatilität seines Parteiensystems angeht, mit Ecuador und Brasilien nicht nur zur Spitzengruppe in Lateinamerika, es führt diese sogar an (Mainwaring/Scully 1995: 8).

[871] Die entsprechenden Daten für die Parlamentswahlen finden sich beispielsweise in Tuesta (2005).

denz bestätigenden – Parlamentswahlergebnisse beziehen, betragen für beide Urnengänge respektive 50 und 48. Viel sprunghafter können Wählervoten kaum sein.[872]

Tabelle 45: Die Volatilität des peruanischen Parteiensystems in den 1980er-Jahren (Abgeordnetenhaus)

Zeitspanne	*1978[a]-1980*	*1980-1985*	*1985-1990*	*Durchschnitt*
V	60	50	48	53

[a] Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung; der Zeitraum gehört eigentlich noch zur Transition und wird daher in der Prozessanalyse nicht berücksichtigt. Die Gesamtveränderungen in den Stimmen bieten aber einen ersten Anhaltspunkt hinsichtlich der Stabilität des Wählerverhaltens.

Quelle: Tuesta (2005); eigene Berechnungen.

Um die *gesellschaftliche Verankerung der peruanischen Parteien* scheint es dagegen auf den ersten Blick weniger dramatisch bestellt zu sein: Nimmt man etwa die Überlebensdauer der Parteien ins Visier, besticht die langjährige Präsenz der APRA, die bereits in den 20er-Jahren des vorigen Jahrhunderts gegründet wurde, auf der politischen Bühne; auch erscheint bemerkenswert, dass die im Parlament vertretenen Parteien mit mindestens 10 % Sitzanteil 1990 immerhin auf ein Durchschnittsalter von 33 Jahren kamen (Mainwaring/Scully 1995a: 13ff.). Der zweite Blick offenbart freilich, dass die überwiegende Zahl der Parteien, die es in den 80er-Jahren zu politischer Relevanz brachten, weit vom Traditionsreichtum der APRA entfernt waren (Gründungsjahr jeweils: AP: 1956, PPC: 1967, IU: 1980; vgl. PARLATINO/IRELA 1997: 333ff.; siehe auch Tuesta 1994: 240ff.; Cotler 1995b: 327). Dennoch kann für die erste Dekade seit Etablierung demokratischer Spielregeln – dies zeigt nicht zuletzt der regionale Vergleich (siehe wiederum Mainwaring/Scully 1995a: 13ff.) – mitnichten von einem ständigen Kommen und Gehen politischer Gruppierungen gesprochen werden (vgl. auch Crabtree 1997: 102). Auch lässt sich für den fraglichen Zeitraum (trotz hoher Volatilitätswerte) ein recht hoher Identifikationsgrad mit den etablierten Parteien ausmachen (Tanaka 1998: 72). Allerdings kam es im Laufe der Dekade – und hier kündet sich der Zusammenbruch des alten Parteiensystems an (s.u.) – zu einer bemerkenswerten Erosion der Parteibindungen, mit der ein Anstieg der Präferenzen für sog. unabhängige Kan-

[872] Bereits die ersten demokratischen Wahlen 1980, die die erste postautoritäre Regierung hervorbrachten, lassen, stellt man sie dem Urnengang für die Verfassungsgebende Versammlung gegenüber, eine hohe Volatilität des Wahlverhaltens (nämlich 60) erkennen. Allerdings muss bei diesem hohen Wert in Rechnung gestellt werden, dass eine wichtige Partei, die *Acción Popular*, die auch den ersten demokratischen Präsidenten stellte, bei den Wahlen zur Konstituante nicht teilgenommen hatte (vgl. Anm. 834).

didaten einherging (vgl. u.a. Rubio 1993; Tuesta 1994: 39f., 1999: 105f.; Cotler 1995a, 1995b: 337ff.; Schmidt 1996c: 326; Lynch 2000: 128ff.; Levitsky/Cameron 2003: 8ff.). Was die Konsistenz im Wahlverhalten angeht, so spielt Peru im regionalen Vergleich im unteren Mittelfeld, betreibt also in beschränktem Ausmaß *ticket splitting*: Dieses mag sich für den Zeitraum von 1980 bis 1990 mit einer Durchschnittsdifferenz von 11.7 Prozentpunkten im Vergleich zu Uruguays 0.6 zwar dramatisch ausnehmen, wirkt vor dem Hintergrund von in Ecuador erreichten 31.3 Prozentpunkten aber dennoch bescheiden (Mainwaring/Scully 1995a: 10; vgl. auch Tuesta 1996: 151). Schließlich verrät der Blick auf die Verbindungen parteipolitische Akteure – gesellschaftliche Gruppen, dass diese relativ stark ausgeprägt waren, bevor sie im Laufe des Jahrzehnts (besonders gegen Ende) jedoch erheblich an Intensität einbüßten (Mainwaring/Scully 1995a: 13).[873]

Die *Legitimität des Wahlwettbewerbs und seiner Ergebnisse* scheint für die 1980er-Jahre insgesamt gegeben zu sein: Es waren Parteien, welche in dieser Dekade im Wettbewerb zueinander standen und das Gros der Parlamentssitze besetzten (vgl. besonders Tanaka 1998: 70ff.); es waren Parteien, welche die aussichtsreichsten Präsidentschaftskandidaten ins Rennen schickten und aus denen die (beiden) Staatsoberhäupter hervorgingen. Erst das Erscheinen von sog. Außenseitern auf der politischen Bühne am Ende der Dekade sollte diese Grundtendenz umkehren (vgl. u.a. Cotler 1995a). Die Legitimität von Wahlen als zentralem Bestellungsmechanismus des politischen Systems wurde im Ganzen von den relevanten politischen Akteuren zwar nicht in Zweifel gezogen (ibid.: 80ff.; siehe auch Cotler 1995b: 337). Allerdings darf die aggressive Infragestellung des demokratiekonstituierenden Wahlregimes seitens der peruanischen Guerilla keinesfalls außer Acht gelassen werden. Diese Antisystemopposition stellt eine erhebliche Belastungsprobe für das junge Institutionengefüge dar (vgl. 5.1.3.2). Unterm Strich bleibt jedoch festzuhalten: „Peru had open competitive elections with broad participation, and elections determined who governed“ (Cotler 1995b: 337).

Die *organisatorische Verfestigung* der Parteien muss, mit Ausnahme der APRA (Palmer 1982: 222f.), als schwach bezeichnet werden. Weder verfügten sie über lan-

[873] Nach Tanaka waren die peruanischen Parteien der 1980er-Jahre in dieser Hinsicht womöglich sogar „exzessiv repräsentativ“ (1998: 80, allgemein 75ff.).

desweit funktionsfähige Parteistrukturen[874] und starke Mitglieder- und Wählerbasen (v.a. in den peripheren, ärmeren Gegenden des Staatsterritoriums), noch konnte ein Primat des Programmatisch-Ideologischen gegenüber dem personalistischen Moment in der politischen Kultur Perus (vgl. 5.1.3.3) hergestellt werden. Ganz im Gegenteil: Gerade PPC und AP fungierten weitgehend als Wahlkampfvehikel für ihre charismatischen Gründungsfiguren (McClintock 1989a: 363, 1989b: 131f.; vgl. auch Cotler 1995b: 337f.; Palmer 1996: 203; Mauceri 1997: 32f.; abweichend Levitsky/Cameron 2003: 6). Und selbst die APRA war – das selbstherrliche Gebaren von Präsident García gegenüber seiner eigenen Partei in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre belegt dies eindrücklich (vgl. 5.2.2) – gegen extreme Personenzentriertheit alles andere als gefeit. *Relativ gesehen* nimmt sich das Niveau der Unterordnung der Parteien unter ihre Führungspersönlichkeiten gegenüber dem, was in den 1990er-Jahren noch folgen sollte, allerdings bescheiden aus (vgl. auch Coppedge 1998a: 555). Erst der kometenhafte Aufstieg Alberto Fujimoris sollte dieses Prinzip auf die Spitze treiben und Peru auf eine Stufe stellen mit notorisch unideologisch-populistischen Ländern wie Ecuador oder Brasilien.[875]

Das peruanische Parteiensystem der 1980er-Jahre kann also nicht uneingeschränkt als mangelhaft institutionalisiert qualifiziert werden. Zwar wiesen die politischen Gruppierungen insgesamt einen nur schwachen Grad organisatorischer Verfestigung auf (siehe besonders die Unterentwicklung der Parteiapparate und den hohen Personalisierungsgrad), zwar war der zwischenparteiliche Wettbewerb mit seinen erdrutschartigen Gewinnen und Verlusten alles andere als stabil, doch zeigen zwei der Subdimensionen des Institutionalisierungskonzepts nicht eindeutig in die inchoative Richtung: So kann ein gewisses Maß an gesellschaftlicher Verankerung der Parteien (besonders in Bezug auf deren Verbindungen zu Interessengruppen, aber auch die Überlebensdauer der Parteien sowie, mit Abstrichen, die Parteiidentifikation der Wählerschaft) nicht bestritten

[874] Hier stellt auch die IU eine Ausnahme innerhalb der peruanischen Parteienlandschaft dar (vgl. McClintock 1989b: 132).

[875] Der Sieg des politischen Außenseitertums in den 1990er-Jahren darf nicht ohne historischen Bezug gesehen werden: Zwar stellt Fujimori den „Outsider par excellence“ (Lynch 2000: 24) dar, doch brachten es bereits im Vorjahrzehnt Persönlichkeiten wie der Bürgermeister von Lima, Ricardo Belmont, oder der Schriftsteller und Präsidentschaftskandidat von 1990 Mario Vargas Llosa zu einiger Prominenz, die eindeutig ‘von außen’ in den Wahlwettbewerb strebten und damit am Monopol parteipolitisch vermittelter Interessenvertretung kratzten (vgl. ibid.: 23f., 128f.; Crabtree 2000: 47; Levitsky/Cameron 2003: 7).

werden.[876] Und was die Legitimität des Wahlwettbewerbs und seiner Ergebnisse angeht, lag im betreffenden Zeitraum sogar ein erkleckliches Ausmaß an Institutionalisierung vor.[877]

5.1.2.2.2 Das Parteiensystem der 1990er-Jahre

Anfang der 1990er-Jahre, spätestens mit dem „Selbstputsch" (*autogolpe*) des seinerzeitigen peruanischen Präsidenten Alberto Fujimori im Jahre 1992, wurde eine Krise des Parteiensystems offenbar, die im lateinamerikanischen Vergleich ihresgleichen sucht. Ohne hier auf die tieferliegenden gesellschaftsstrukturellen Ursachen für die grundlegende und in Rekordzeit sich vollziehende Transformation des peruanischen Repräsentativsystems eingehen zu können[878], vermag bereits eine kurze Beschäftigung mit den zentralen Untersuchungsdimensionen der Parteiensystem-Analyse deren Tragweite zu verdeutlichen.[879] Wie stellt sich der „Untergang des Parteiensystems" (Pásara 1993)[880] in dieser Perspektive dar?

---

[876] Vgl. auch Tanaka (1998), der, entgegen dem Mainstream in der Peru-Forschung, verficht, dass das Parteiensystem der 1980er-Jahre seinen Repräsentationsanforderungen sehr wohl einigermaßen gerecht geworden sei (ibid.: 32; siehe auch 71ff.).

[877] Mainwaring/Scullys (1995a: 17, 19) Ergebnisse für Peru sind daher mit zeitlich differenzierender Vorsicht zu genießen: Da diese Studie, bei der Peru als Schlusslicht auf der lateinamerikanischen Institutionalisierungsskala figuriert, bereits die grundlegende Transformation des Parteiensystems, wie sie Ende der 1980er-Jahre begann und sich bis in die Mitte der folgenden Dekade zog, verarbeitet, können ihre Erkenntnisse nur eingeschränkt Gültigkeit für das erste postautoritäre Jahrzehnt für sich beanspruchen. Wird der Blick allein auf die ersten zehn Jahre Demokratie in Peru gerichtet, fällt das Urteil – wie etwa bei Tanaka, der eine „ungekannt repräsentative Demokratie" (1998: 17, siehe auch 71ff.) zu erkennen glaubt – deutlich positiver aus.

[878] Einige Autoren heben beispielsweise auf die tief greifenden strukturellen Veränderungen in der peruanischen Gesellschaft ab, die im Gefolge der wirtschaftlichen Umwälzungen der 1980er-Jahre stattgefunden haben. Das zentrale Argument Camerons etwa lautet, das bestehende Repräsentativsystem sei angesichts dieser Transformationen nicht in der Lage gewesen, seine Repräsentationsfunktion weiterhin zu erfüllen, und habe daher eine Totaldiskreditierung erleiden müssen (vgl. etwa Cameron 1992, 1994, 1997; siehe auch Cotler 1995b; Roberts/Arce 1998). Weitere Erklärungsansätze (institutionen- und akteursbezogene) für den Zusammenbruch des peruanischen Parteiensystems finden sich in Tanaka (1998: 24ff.).

[879] Dass es sinnvoll ist, einen tief gehenden Einschnitt in der postautoritären politischen Entwicklung Perus anzunehmen, bringt folgende Einschätzung Julio Cotlers zum Ausdruck, der mit Blick auf die Transition feststellt: „Zehn Jahre später blieben nur Ernüchterung und Verzweiflung; der traditionell schwache Staat war bankrott; die Parteien waren diskreditiert und rissen die Organisationen der Gesellschaft mit sich" (1995a: 123; Übersetzung AO).

Fragmentierung: In der ersten Hälfte der 1990er-Jahre wurde die Parteienlandschaft Perus völlig umgepflügt: Hatten die traditionellen Parteien (vgl. 5.1.2.2.1) bei den Parlamentswahlen 1990, trotz des Überraschungswahlsieges Fujimoris, immerhin noch 68 % der Wählerstimmen auf sich vereinigen können, verflüchtigte sich deren anteilige Stimmenstärke 1995 auf gerade noch 14.6 % (vgl. zu den Zahlen, auch im Folgenden, Tuesta 2005).[881] Bei diesen Wahlen kam alleine die von Fujimori ins Leben gerufene Bewegung *Cambio 90/Nueva Mayoría*, die fünf Jahre zuvor noch weit davon entfernt gewesen war, dem Präsidenten eine absolute Mehrheit der Parlamentsmandate zu verschaffen, auf 51.1 % der Stimmen, was einem Sitzanteil von 55.8 % entsprach. Waren in dem 1990 gewählten Kongress noch 11 politische Gruppierungen vertreten gewesen, lag deren Zahl (nach 10 in der Verfassungsgebenden Versammlung 1992) fünf Jahre später bei 13, um sich bei den darauffolgenden Wahlen 2000 und 2001 bei 10 bzw. 11 zu stabilisieren. Übersetzt in den Fragmentierungsindex effektive Zahl der Parteien bedeutet dies: Nachdem diese 1990 auf 5.8 angeschnellt war, pendelte sich die parteiensystemische Zersplitterung auf Parlamentsebene bei den Folgewahlen um den moderaten Wert 3 ein, ohne allerdings die niedrigen Werte der Vordekade zu erreichen.[882] Seit Anfang dieses Jahrhunderts befindet sich die effektive Zahl der Parteien wieder im Ansteigen begriffen (vgl. Tabelle 46).[883]

---

[880] Ähnlich Crabtree, der vom „Absterben der politischen Parteien“ (2000/01: 107f.) spricht, PARLATINO/IRELA, die ein „praktisches Versinken der Parteien, welche die erste Dekade nach der Wiedererrichtung der Demokratie 1980 dominiert hatten“ (1997: 330; Übersetzung AO), diagnostizieren, oder Levitsky/Cameron (2003: 6ff.), die einen „Kollaps“ des Parteiensystems konstatieren.

[881] Rechnet man die Stimmenanteile der Präsidentschaftskandidaten zusammen, kommt man für die genannten Parteien sogar nur auf 6.3 % (vgl. etwa Tanaka 1998: 21, 55; Crabtree 2000/01: 108).

[882] Im regionalen Vergleich figuriert Peru im Durchschnitt der Jahre 1980-2000 (bezogen nur auf das Abgeordnetenhaus) im unteren Mittelfeld (Payne 2002: 145).

[883] Die numerischen Angaben zur Entwicklung des peruanischen Parteiensystems (wie von Parteiensystemen überhaupt) müssen freilich, will man die Dynamik des politischen Prozesses verstehen, nach einzelnen Regierungsperioden weiter ausdifferenziert werden. Ein wichtiger parteiensystemischer Tatbestand für die Demokratieentwicklung stellt etwa das Vorhandensein oder Nicht-Vorhandensein von Regierungsmehrheiten im Parlament dar, welche durch den bloßen Blick auf Maßzahlen der Fragmentierung nicht erfasst werden können. Auch darf sich die Beschäftigung mit der quantitativen Dimension des Parteiensystems nicht auf die Parlamentsebene beschränken, da u.U. außerparlamentarische politische Kräfte einen erheblichen Einfluss auf den Fortgang der Demokratieentwicklung nehmen können. Erst die empirische Untersuchung vermag diese Komplexitätsberücksichtigung, indem sie die Verkettung politischer Ereignisse narrativ erschließt, annähernd zu leisten.

Tabelle 46: Die Fragmentierung des peruanischen Parteiensystems in den 1990er-Jahren: Effektive Zahl der Parteien

	1990	*1992*[a]	*1995*	*2000*[b]
Effektive Zahl der Parteien im Kongress	5.8	3.0	2.9	3.8

[a] Wahlen zum Demokratischen Verfassungskongress, der sich als Legislative konstituiert. [b] Dieser Urnengang verdient nicht das Gütesiegel *free and fair elections*.

Quelle: Tuesta (2005); eigene Berechnungen.

Wie steht es um das Ausmaß der *Polarisierung* in den 1990er-Jahren? Teilweise wird das peruanische Parteiensystem in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts als hochgradig polarisiert beschrieben, was insbesondere an der vermeintlichen Präsenz relevanter Links- wie auch Rechtsparteien festgemacht wird (vgl. etwa Mainwaring/Scully 1995a: 31). Zwar muss dem Außenseiter-Präsidenten Fujimori mit seinem autoritären Politikstil (vgl. 5.2.3) zweifelsohne 'polarisierende' Wirkung zugeschrieben werden. *Im Sinne ideologisch-programmatischer Differenz* kann von 'Polarisierung', je stärker die etablierten Parteien von der politischen Bildfläche verschwinden und von Outsider-Kräften ersetzt werden, aber nur mehr schwerlich die Rede sein (vgl. Tuesta 1999: 106)[884]: Seit Fujimori findet eine grundstürzende Entideologisierung des Parteiensystems statt, die sich zwar in den gesamtlateinamerikanischen Trend einschreibt, im peruanischen Fall gleichwohl in besonderer Weise durch einen radikalen Anti-Parteien- und damit Anti-Ideologie-Diskurs eines sich dezidiert über die Parteien stellenden Staatsoberhauptes (vgl. u.a. Tuesta 1994: 40) befördert wurde, der allein 'technische Lösungen' politischer und gesellschaftlicher Probleme anzustreben vorgab.[885] Es wird schwer zu ermitteln sein, welchen Anteil der Fujimorismus[886] an der Deideologisierung des politischen Lebens der 1990er-Jahre hatte. Fest steht allerdings, dass Peru in der zweiten Hälfte der Dekade nach den Erhebungen von *Latinobarómetro*

[884] Vgl. bereits eine 1993 vom kolumbianischen *Centro Nacional de Consultoría* durchgeführte Umfrage, nach der die Selbsteinschätzung der peruanischen Wählerschaft auf einer von 1 bis 10 reichenden Skala mit 5.5 angegeben wird und damit im lateinamerikanischen Vergleich als ausgesprochen gemäßigt bezeichnet werden muss (siehe Cotler 1995a: 120).

[885] Vgl. bereits den Wahlkampfslogan von 1990 „Arbeit, Ehrlichkeit und Technologie" (*trabajo, honestidad y tecnología*; siehe z.B. Cotler 1992: 161; von Oertzen/Goedeking 2004: 114f.); allgemein zu Fujimoris Politikverständnis Goedeking (1995: 11f.). Zur Entideologisierung speziell auf dem linken Spektrum des peruanischen Parteiensystems, wie sie bereits Ende der 1980er-Jahre konstatiert werden konnte, vgl. Rochabrún (1988).

einen im regionalen Vergleich überaus niedrigen messbaren Rechts-links-Gegensatz aufweist (vorletzter Platz; vgl. Payne 2002: 149). Selbst wenn die Einschätzungen der politischen Eliten hinzugezogen werden, die eine höhere Relevanz ideologisch-programmatischer Differenz nahelegen (vgl. allerdings Del Campo/Ramos 1997: 33), kommt Peru nicht über ein moderates Polarisierungsniveau hinaus (Payne u.a. 2002: 150f.; vgl. auch Tanaka 2004b: 103).

Institutionalisierung: Vor-Fujimori und Nach-Fujimori bezeichnen zwei grundlegend differente Epochen parteiensystemischer Institutionalisierung in Peru. Mit der Wahl des Outsiders[887] ins Präsidentenamt – im Grunde bereits ein Jahr zuvor, als gleichfalls ein parteiunabhängiger Kandidat zum Bürgermeister von Lima gekürt worden war (vgl. Anm. 891) – setzte ein bemerkenswerter Deinstitutionalisierungsprozess des Parteiensystems ein:

> Von da an begann die peruanische Szene sich mit neuen politischen Ausdrucksformen zu bevölkern, ohne Ideologie, ohne Programme und organisatorische Maschinerien. Die einzige gemeinsame Idee war die Unabhängigkeit von der Parteiengemeinschaft. Diese Gruppierungen stellten in den 90er-Jahren 90 % der Wählerbindungen dar und spiegelten eine drastische Veränderung der politischen Repräsentation wider (Tuesta 1999: 106; Übersetzung AO).

Schreibt man den traditionellen Parteien ein massives Repräsentationsversagen zu (vgl. Lynch 2000: 15ff., 125ff.), das den Aufstieg von parteiungebundenen Kräften und damit den Bedeutungsverlust der traditionellen Repräsentationsagenten erst ermöglicht hat[888], so kann die systematische Anti-Institutionen-Politik, mit der Fujimori den politischen Prozess ein Jahrzehnt hindurch prägte, überspitzt als 'Beihilfe zum Selbstmord' bezeichnet werden[889]: Diese Beihilfe bestand einerseits in einem unerbittlichen Anti-Parteien-Diskurs, der die dauerhafte Diskreditierung des etablierten Repräsentativsys-

---

[886] Zum Fujimorismus als spezifischer Herrschaftsform vgl. Anm. 1104.

[887] Zum Outsider-Konzept vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.3 und besonders den Aufsatz von Kenney (1998).

[888] Lynch (2000: 129f.) skizziert eine Art politisches Erfolgsrezept für Außenseiter, das sich durch folgende Elemente auszeichne: eine Persönlichkeit, die sich außerhalb der bestehenden Parteienlandschaft ihre Sporen verdient hat, die sich, je nach politischer Konjunktur, Organisationsstrukturen schafft oder diese wieder auflöst, deren Ziele sich eher mit der eigenen Person als mit Parteiprogrammen verknüpfen, die pragmatisch 'Lösungen' für bestehende Probleme anbietet, die eine 'direkte' Beziehung zur Wählerschaft anstrebt und die am Rande der formalen politischen Spielregeln agiert.

[889] Zu der Frage, ob es sich beim Kollaps des peruanischen Parteiensystems um „Selbstmord oder Mord" handelt, vgl. Lynch (2000: 135ff.).

tems zum Ziel hatte, andererseits in der partiellen Zerstörung der hergebrachten Institutionenlandschaft, die schließlich in die Errichtung eines autoritären Regimes mündete.[890] Insofern die vormalige Struktur des Parteiensystems in der Fujimori-Ära praktisch in sich zusammenfiel, erscheint die Rede von dessen „Kollaps“ (Tanaka 1998: v.a. 229ff., 1999: 7ff.; vgl. auch Planas 1996; Steinhauf 2004b: 270f.) keineswegs übertrieben. Vor-Fujimori und Nach-Fujimori stellen gerade mit Blick auf die Untersuchungsdimension Institutionalisierung die entscheidenden zeitlichen Referenzen dar.[891]

Hinsichtlich der Volatilitätswerte, mit denen die *Stabilität der zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster* erfasst werden kann, markiert das Jahr 1990 einen (im Vergleich zu den vorher gemessenen Werten) moderaten Auftakt: Mit einem Wert von 48 verhielt sich die Wählerschaft nicht volatiler als im ersten postautoritären Jahrzehnt; die etablierten Parteien wurden bei dieser Wahl, insbesondere zugunsten von Fujimoris Wahlkampfvehikel *Cambio 90*, zwar merklich geschwächt (namentlich APRA und IU), doch verschwanden sie keineswegs von der politischen Bildfläche. Zu diesem Bedeutungsverlust kam es erst bei den nach dem Selbstputsch einberufenen Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung 1992, als die Volatilitätsrate – freilich nicht zuletzt aufgrund der Nicht-Teilnahme fast aller traditioneller Parteien – auf 66 hochschnellte, sodass ein wissenschaftlicher Zeitzeuge zurecht diagnostizierte: „Die Wahlverhalten ist erratisch und unvorhersehbar geworden“ (Pásara 1993: 39; Übersetzung AO).[892] Nachdem sich Fujimori und dessen Bewegung als politische Kraft etabliert hatten (Letztere kam 1992 auf 55 % der Mandate), war die Zeit des erratischen Wählerverhaltens fürs

---

[890] Hentschke spricht von Fujimori treffend als „Inkarnation der Anti-Parteienherrschaft“ (2004: 91).

[891] Vgl. auch Crabtree, für den das Jahr 1990 eine „Trennlinie in der peruanischen Politik“ (1997: 98) darstellt. Freilich brach das peruanische Parteiensystem der ersten postautoritären Dekade nicht über Nacht zusammen. Vielmehr vollzog sich seine Transformation über einen Zeitraum von sechs Jahren (1989-1995), dessen Beginn die letzten Kommunalwahlen der 1980er-Jahre und dessen Ende die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zur Mitte der 1990er-Jahre darstellen – gleichsam ein ‘Kollaps auf Raten’ (vgl. Tanaka 1998: 167ff., 1999: 7ff., 39; siehe auch Lynch 2000: 118; Crabtree 2000/01: 107f.). Vgl. auch Cotler (1995b: 346ff.), der den Prozess des Vertrauensverlustes in die peruanischen Parteien für den Zeitraum von 1987 bis 1992 angibt.

[892] Die Bedeutung von ‘Wahlen’ muss seit dem Putsch im Jahre 1992 erheblich infrage gestellt werden: Formal bleibt das elektorale Moment des Herrschaftssystems in der Folgezeit zwar bestehen. Doch kann, je weiter die Zeit voranschreitet und der Fujimorismus die demokratischen Institutionen aushöhlt (vgl. 5.2.4), immer weniger von ‘Demokratie’ gesprochen werden (vgl. etwa Lynch 2000: 128). Nichtsdestoweniger werden hier auch der Urnengang von 1995 sowie die ‘Wahlen’ im Jahr 2000 berücksichtigt, da sich aus ihnen, obwohl Letztere das Gütesiegel *free and fair elections* nicht für sich be-

Erste vorüber: Bei den Kongresswahlen 1995, an denen auch die traditionellen Parteien wieder teilnahmen, kamen diese – bereits moribund angesichts der vorangegangenen schweren Wahlniederlagen – auf nicht einmal 15 % der Mandate, während die Fujimori-Bewegung (nun unter dem Namen *Cambio 90/Nueva Mayoría*) mit 55.8 % ihre Position festigte. Damit betrug die Summe aller Zugewinne (bzw. Verluste) gegenüber dem Urnengang 1992 gerade 28 %. Erst bei den Parlamentswahlen 2000, in der Endphase des autoritären Regimes, 'verflüchtigte' sich das Wählerverhalten wieder merklich (Volatilitätsindex: 41).[893] Dieser Trend sollte sich bei den ersten Nach-Fujimori-Wahlen 2001 fortsetzen (Volatilitätsindex: 56). Stellt man die soeben beschriebene Entwicklung in einen größeren, regionalen Zusammenhang, so kann Peru in den 1990er-Jahren eindeutig der Gruppe junger lateinamerikanischer Demokratien mit hoch volatilen Parteiensystemen zugerechnet werden (Mainwaring/Scully 1995a: 6ff.; Coppedge 1998a: 550, 559). Im Zwanzigjahresrückblick nimmt das Parteiensystem der Andenrepublik mit einem Durchschnittswert nahe 50 sogar klar den Spitzenplatz ein (Payne u.a. 2002: 132).

Tabelle 47: Die Volatilität des peruanischen Parteiensystems in den 1990er-Jahren (Abgeordnetenhaus)

Zeitspanne	*1990-1992*[a]	*1992-1995*	*1995-2000*	*2000-2001*	*Durchschnitt*
V	66	28	41 (84)[b]	56	48

[a] Vorzeitig beendete Legislaturperiode aufgrund des Selbstputsches; Neuwahlen zum Demokratischen Verfassungskongress, der auch als Parlament fungieren sollte. [b] Der in Klammern angegebene Wert ergibt sich, wenn die beiden Fujimori-Wahlplattformen für die Jahre 1995 und 2000 (wegen verschiedener Namen) separat behandelt werden.

Quelle: Tuesta (2005); eigene Berechnungen.

Was die *Verankerung des Parteiensystems in der Gesellschaft* angeht, so lässt sich gleichsam eine Totalentwurzelung konstatieren. Wie bereits weiter oben angemerkt, rutschten die in der Vordekade dominanten Parteien in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre in die elektorale und damit allgemeine politische Bedeutungslosigkeit ab. Ablesbar ist diese Entwicklung an der parlamentarischen Stärke der wichtigsten im Kongress

anspruchen können, Grundtendenzen des Parteiensystems für die zweite Hälfte der 1990er-Jahre ablesen lassen.

[893] Die Wahlplattform Fujimoris firmierte im Jahr 2000 unter dem Namen *Perú 2000* und steht klar in der Kontinuität von *Cambio 90/Nueva Mayoría*. Dementsprechend wurde sie bei der Berechnung der Volatilitätsraten behandelt. Betrachtete man die beiden Labels separat, ergäbe sich der – die Wirklichkeit der parteiensystemischen Veränderung verzerrt erfassende – Wert 84.

vertretenen Parteien: So kamen AP und APRA, die beiden Präsidentenmacher der 1980er-Jahre, bei den Parlamentswahlen im Jahr 2000 auf gerade noch 7.5 % der Sitze, nachdem sie zu Beginn der postautoritären Phase (1980) 86.7 % auf sich hatten vereinigen können (vgl. Payne 2002: 135) – ein Absturz von fast 90 (!) Prozentpunkten. In engem Zusammenhang mit diesem Entwurzelungsindikator steht ein allgemeiner Rückgang der Parteiidentifikation, der Peru, nach für lateinamerikanische Verhältnisse bemerkenswerten Bindungen zwischen Wählerschaft und parteipolitischen Repräsentanten im Vorjahrzehnt, auf eine Stufe mit notorisch inchoativen Parteiensystemen wie dem brasilianischen oder ecuadorianischen stellt: In den Jahren 1996 und 1997 stuften sich gerade noch 2.2 % der Peruaner als einer Partei „sehr nah“ und 2.8 % als „etwas nah“ , 63.4 % hingegen als „nicht nah“ ein (vgl. ibid.: 136).

Die *Legitimität des Wahlwettbewerbs und seiner Ergebnisse* wurde in den 1990er-Jahren in ihren Grundfesten erschüttert. Die fluchtartige Abkehr von den traditionellen Repräsentanten des politischen Systems, den Parteien, in der ersten Hälfte der Dekade und der damit korrespondierende Aufstieg von kurzlebigen Bewegungen (vgl. etwa Tanaka 1999: 26ff.) weisen auf einen legitimatorischen Grunddefekt des Repräsentativsystems hin: Nicht nur versagte die Wählerschaft den Parteien in ihrer aus dem Vorjahrzehnt bekannten Form eine nennenswerte Vertretung im Parlament; auch die Staatsoberhäupter rekrutieren sich seit 1990 (sieht man von der jüngsten Wahl Alan Garcías ab) nicht mehr aus den Reihen der Parteipolitiker.[894] Desgleichen sind erhebliche Defizite hinsichtlich der Legitimität der abgehaltenen Wahlen zu konstatieren. So boykottierte 1992 ein Großteil der traditionellen Parteien, die zu jener Zeit noch als relevante politische Akteure gelten können, die Wahlen für die Verfassungsgebende Versammlung im Gefolge des *autogolpe*. Ferner kann der Urnengang im Jahr 2000 angesichts des

[894] Das geringe Vertrauen in die Parteien lässt sich an den entsprechenden Umfragedaten ablesen: So kamen die Parteien zwischen September 1990 und September 1994 mit Vertrauenswerten von durchschnittlich 13.9 % der Befragten überaus schlecht weg (vgl. die Umfrage des peruanischen Meinungsforschungsinstituts *Apoyo*, abgedruckt in Tanaka 1998: 226; siehe auch Conaghan 1995b: 233; vgl. auch eine Umfrage aus dem Jahr 1993, die in verschiedenen lateinamerikanischen Ländern und in Spanien durchgeführt wurde und deren Ergebnisse zu finden sind in Cotler 1995a: 120). Nach *Latinobarómetro* sprachen im Schnitt der Jahre 1996-2001 19.6 % der Umfrageteilnehmer den traditionellen Repräsentationsagenten ihr Vertrauen aus (dieses niedrige Niveau bestätigt auch eine in Lima durchgeführte Umfrage vom September 2003; vgl. Tanaka 2004a: 147). Peru liegt damit im lateinamerikanischen unteren Mittelfeld. Noch schlechter schneidet die Andenrepublik bei der Frage ab, ob Parteien unerlässlich für den Fortschritt des Landes seien. Mit knapp 30 % Ja-Antworten in 1997 rangiert sie auf dem viertletzten Platz (vgl. Payne u.a. 2002: 138, 140).

in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre erfolgten sukzessiven Abbaus demokratischer Standards, des verfassungswidrigen Gesetzes zur zweiten Wiederwahl Fujimoris und massiver Manipulationen seitens des Regimes kaum als 'Wahl' qualifiziert werden (zu den Wahlen von 2000 siehe etwa Youngers 2000a, 2000b; vgl. 5.2.4.1.2). Befragungen der peruanischen Bevölkerung legen jedenfalls ein z.T. alarmierend niedriges Vertrauen in die Sauberkeit des Wahlprozesses offen.[895]

Die 1990er-Jahre sahen um die Wählerschaft buhlende Gruppierungen auf der politischen Bühne kommen und gehen, die oftmals als reine Wahlkampfvehikel gegründet wurden (vgl. Tuesta 1999: 106f.; Steinhauf 2000c: 62).[896] Eine allgemeine *organisatorische Verfestigung der Parteien* ist hierdurch praktisch denknotwendig ausgeschlossen (vgl. auch Tanaka 2004b: 101f.).[897] Im lateinamerikanischen Vergleich wird der Institutionalisierungsverlust noch deutlicher:

> Though Peru might have been placed near the intermediate group at the beginning of the period, with the eclipse of the parties that led the democratic transition and the *autogolpe* of former President Alberto Fujimori, party organizations weakened considerably (Payne u.a. 2002: 141; Hervorhebung im Original).

Mit einem Wert von 1.5 („medium low") stellt sich die von Payne u.a. (ibid.) (in Anlehnung an Mainwaring/Scully 1995a: 17) ermittelte Institutionalisierungslage in parteiorganisatorischer Hinsicht zwar nicht ganz so inchoativ dar wie etwa in Ecuador, Bolivien oder Brasilien („low"). Gleichwohl erscheint der schwache Kohäsionsgrad der politischen Gruppierungen in den 1990er-Jahren, seien dies nun 'Parteien' oder 'Bewegungen', aus der Perspektive demokratischer Konsolidierung problematisch. Spiegelbildlich zu dem hier konstatierten Institutionalisierungseinbruch ist der weitere Bedeutungszu-

---

[895] Der im regionalen Vergleich noch recht ansehnliche Durchschnittswert von 36.9 % (Peru figuriert damit im unteren Mittelfeld) muss nach Jahren ausdifferenziert werden: Hatten 1996, ein Jahr nach der überzeugenden Wiederwahl Fujimoris, noch 53.8 % der Peruaner Vertrauen in die Sauberkeit der Wahlen geäußert, fiel dieser Wert innerhalb nur eines Jahres auf 28.6 und 1998 weiter auf 23.9 %, um sich erst am Ende des Jahrzehnts bei 41.2 % zu erholen (vgl. Payne u.a. 2002: 139).

[896] Crabtree spricht für dieses Jahrzehnt treffend von einem „politische(n) Jahrmarkt, auf dem permanent politische Loyalitäten ge- und verkauft werden" (2000/01: 112).

[897] Vgl. auch Tanakas gute Charakterisierung der organisatorischen Schwäche der heutigen peruanischen Parteien (2004a: 133; vgl. auch 2004b: 101ff.).

wachs des personalistischen Moments in der peruanischen Politik zu sehen (vgl. Coppedge 1998a: 555).[898]

Überblickt man die gesamte zweite postautoritäre Dekade und alle vier Unterdimensionen parteiensystemischer Institutionalisierung, so fällt die Bilanz eindeutig aus: Nicht nur nimmt Peru heute im regionalen Vergleich den letzten Platz ein[899]; auch intrastaatlich-diachron gesehen weisen sämtliche Indikatorenpfeile klar nach unten. Der Andenstaat scheint für ein Repräsentationsmodell zu stehen, das die Parteien sukzessive zur Bedeutungslosigkeit degradiert und die Instabilität der Beziehungen zwischen den politischen Intermediären zum Prinzip erhebt. Vom Parteiensystem als 'Institution' kann damit nur mehr schwerlich die Rede sein; 'regelnde' Kraft vermag eine Parteienlandschaft, die derart im Fluss ist, kaum auszuüben.

Weitet man den zeitlichen Horizont auf das erste posttransitionale Jahrzehnt und alle drei Parteiensystem-Dimensionen aus, ergibt sich ein differenzierteres Bild (vgl. Tabelle 48): Während der politische Prozess in den 1980er-Jahren noch von einem moderat fragmentierten und polarisierten sowie im lateinamerikaweiten Vergleich recht institutionalisierten Parteiensystem geprägt wurde und insofern parteiensystemisch-institutionell verfasst war, zogen im Folgejahrzehnt die „post-party politics" (Levitsky 1999) in Peru ein: Ein politischer Nobody vermochte 1990 die bereits bestehende Schwäche des Repräsentativsystems für sich zu nutzen und das Vakuum, das die etablierten parteilichen Formationen hinterlassen hatten[900], just mit „extrasystemischem Profil" (Tanaka 1998: 11) in einen Sieg bei den Präsidentschaftswahlen umzumünzen; damit hatte „die Stunde der ‚Unabhängigen'" (Pásara 1993: 36) geschlagen.[901] In der

---

[898] Der Typ personalistische Partei, der bereits in der ersten postautoritären Dekade dominant war, blieb dem peruanischen Repräsentativsystem also auch im Folgejahrzehnt erhalten. „Dieser Parteityp ähnelt mehr einer Gruppe von um einen *‚jefe'* organisierten Honoratioren, die ihren Anhängern gegenüber eine klientelistische Politik entwickeln, als einer Organisation mit organisierten Strukturen, programmatischen Vorschlägen und gewählten Führern" (Lynch 2000: 123; Übersetzung und Hervorhebung AO).

[899] Vgl. den Gesamtindex parteiensystemischer Institutionalisierung von Payne u.a., der sich aus der Aggregation der Indizes für die einzelnen Unterdimensionen (mit Ausnahme derjenigen für die organisatorische Verfestigung der Parteien) ergibt (2002: 143).

[900] Tanaka spricht von einer „bis zu ihren Extremen geführten politischen Repräsentationskrise" (1998: 54; Übersetzung AO). Zur Vorstellung von einem zu füllenden Vakuum politischer Repräsentation in Peru vgl. auch Crabtree (2000: 58, 68); Lynch (2000: 23, 125ff.).

[901] Ein Überblick über die zunehmenden Wahlerfolge parteiunabhängiger Kandidaten in Peru findet sich beispielsweise in Tuesta (1995: 106) oder Tanaka (1997: 59, 1998: 55).

Folgezeit trug Fujimori mit einem aggressiven Anti-Parteien-, genauer: Anti-Institutionen-Diskurs (vgl. Abschnitt 5.2.3) dazu bei, die bereits im Wandel befindliche politisch-repräsentative Landschaft vollends umzupflügen.[902] Zersplitterung und besonders Schärfe des Rechts-links-Gegensatzes im Parteiensystem halten sich seit seinem Amtsantritt zwar in Grenzen, doch muss dessen Institutionalisierungsgrad als überaus bedenklich für die Konsolidierung der Demokratie bezeichnet werden. Manche Autoren sprechen – nicht zu unrecht angesichts der Umwälzungen – von einer „Demokratie ohne Parteien", die sich im Gefolge der Fujimori-Herrschaft herausgebildet habe (Levitsky/Cameron 2003; Tanaka 2004a; vgl. auch Tanaka 2004b). [903]

Tabelle 48: Das peruanische Parteiensystem

Dimension		***1980-er Jahre***	***1990-er Jahre***
Fragmentierung		moderat im regionalen Vergleich, Konzentration auf drei Blöcke	Fragmentierungssprung, dann Rückgang auf gemäßigtes Niveau
Polarisierung		erhöhte Relevanz des Rechts-links-Gegensatzes, v.a. in der zweiten Hälfte der Dekade	Entideologisierung
Institutionalisierung	Stabilität der zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster	niedrig	niedrig
	gesellschaftliche Verankerung	gewisses Maß an gesellschaftlicher Verankerung (v.a. Parteiidentifikation, Verbindungen zwischen Parteien und gesellschaftlichen Gruppen)	Entwurzelung des etablierten Parteiensystems
	Legitimität des Wahlwettbewerbs und seiner Ergebnisse	insgesamt gegeben	Erschütterung: Rekrutierung der politischen Eliten immer weniger aus Parteien, gravierende Defizite in der Legitimität von Wahlen
	organisatorische Verfestigung	schwach (Ausnahme: APRA)	schwach: weiterer Bedeutungszuwachs des Personalismus, Parteien oft als persönliche Wahlkampfvehikel ('Bewegungen')

[902] Insofern muss Fujimori sowohl als 'Außenseiter' bezeichnet werden, dessen politische Herkunft außerhalb des tradierten Repräsentativsystems zu verorten ist, als auch als 'Anti-Parteien-Politiker', insofern als er einen Diskurs wider die traditionellen Repräsentationsagenten der Politik pflegte (vgl. Kenney 1998: 58ff.). In seiner Eigenschaft als Outsider muss er mehr als Folge der Parteiensystem-Krise, hinsichtlich seiner öffentlich zur Schau getragenen Parteienfeindlichkeit mehr als Ursache dieser Krise betrachtet werden (vgl. Crabtree 2000/01: 108).

[903] Auch Mainwaring/Scully (1995a: 19) diagnostizierten im regionalen Vergleich für Peru einen Vormarsch der „antiparty politics"; Degregori (2000), Lynch (2000) und Werz (2001: 239f.) konstatieren – in ähnlicher argumentativer Stoßrichtung – das Aufkommen von „Antipolitik" im Peru der 1990er-Jahre (siehe auch Panfichi 1997).

5.1.2.3 Wahlsystem

Auch was das Wahlsystem betrifft, kann nicht uneingeschränkt über den gesamten Zeitraum gesprochen werden: Mit der neuen Verfassung von 1993 ging auch eine Modifikation dieses politischen Institutionensets einher. Doch blieb dabei die in der Charta von 1979 verankerte proportionale Repräsentationsidee (vgl. Bernales 1990: 195) unangetastet; das bestehende Verhältniswahlsystem wurde, indem reine Verhältniswahl statt solcher in Mehrpersonenwahlkreisen eingeführt wurde, in seiner intendierten Wirkungsrichtung lediglich radikalisiert. Auch die Wahlsystem-Reform von 2001, die eine Rückkehr zum alten Modell mit sich brachte, rüttelte nicht am Prinzip der Proportionalwahl. Damit fanden institutionelle Veränderungen auf der Ebene der Wahlsystemtypen statt, und im Ganzen kann von weitgehender wahlsystemischer Kontinuität gesprochen werden (zum peruanischen Wahlsystem vgl. insbesondere Tuesta 1993, 1994: 25ff., 1995: 61ff., 1996, 1999, 2005; Schmidt 1996c; Nohlen 2004b: 358ff.).[904]

5.1.2.3.1 Das Wahlsystem nach der Verfassung von 1979[905]

1. *Parlamentswahlsystem*: Hinsichtlich der *Wahlkreiseinteilung* muss zwischen den Wahlen für die 180 Abgeordneten und denjenigen für die 60 Senatoren unterschieden werden: Während Letztere in einem einzigen nationalen Wahlkreis bestimmt werden[906], erfolgt die Wahl Ersterer in 25 variablen Mehrpersonenwahlkreisen (von nur einem Abgeordneten in drei Wahlkreisen bis zu 40 Volksvertretern in Lima-Stadt), die sich an der politisch-administrativen Struktur des Landes ausrichten (die

[904] Vgl. auch García Belaunde (1986: 27ff.); Bernales (1990: 194ff.). In vergleichender Perspektive wird das peruanische Wahlsystem in Nohlen (1987: 133ff., 1993b: 100ff., 2004b: 358ff., 2005b: 29) besprochen; siehe auch Jones (1995b: 95ff.); Payne u.a. (2002: 94ff.).

[905] Die wahlrechtlichen Grundlagen stellen die Verfassung von 1979 sowie das Gesetz 14.250 dar (Tuesta 1993: 656).

[906] Laut Verfassung von 1979 sollte die Senatorenwahl in den einzelnen Regionen des Landes erfolgen. Die Übergangsbestimmung, die stattdessen einen nationalen Wahlkreis zur Grundlage der Stimmenauszählung machte und die für den Zeitraum vorgesehen war, in dem die Regionenbildung noch nicht abgeschlossen war, behielt allerdings – der Prozess wurde nicht beendet – bis zum Inkrafttreten der neuen Charta von 1993 ihre Gültigkeit (vgl. u.a. Tuesta 1995: 64). Damit kam für die Wahl der Senatoren der Wahlsystemtyp reine Verhältniswahl zur Anwendung.

durchschnittliche Wahlkreisgröße beträgt 7.2).[907] Diese Einteilung strebt einen mittleren Proportionalitätsgrad des Wahlsystems an (Tuesta 1996: 135). Bei der *Wahlbewerbung* ist hervorzuheben, dass sich die Parlamentskandidaten entweder auf unabhängigen Listen bei der Wahlbehörde *Jurado Nacional de Elecciones* (JNE) registrieren lassen oder aber von den Parteien aufgestellt werden können. Die Wahl sämtlicher Kongressabgeordneter folgt seit 1985 der Kandidaturform lose gebundener Listen; zuvor galt die starre Listenform. Die *Stimmgebung* beinhaltet (ebenfalls seit 1985) die Option, sich für bis zu zwei Kandidaten präferenziell auszusprechen (*voto preferencial doble*).[908] Was schließlich die *Stimmenverrechnung* betrifft, so erfolgt diese nach der Methode d'Hondt.[909] Es besteht keine Sperrklausel.

2. *Präsidentschaftswahlsystem*: Der Präsident wird seit 1985 nach absoluter Mehrheitswahl mit Stichwahl gewählt.[910] Die Amtsdauer beträgt fünf Jahre, unmittelbare Wiederwahl ist nicht möglich. Besondere Beachtung verdient die Tatsache, dass Mehrfachkandidaturen möglich sind: Mittels Parallelbewerbung für ein Abgeordneten- oder Senatorenmandat (*doble candidatura*) vermag sich ein Präsidentschaftsanwärter für den Fall einer Niederlage im Rennen um das höchste Staatsamt abzusichern (vgl. Tuesta 1995: 70f., 1996: 152f.; Schmidt 1996c: 330).

3. *Timing*: Präsidentschafts- und Parlamentswahlen finden am selben Tag statt. Es wird nur auf einem Wahlzettel, hingegen für drei verschiedene Organe (Abgeordnetenhaus, Senat, Präsidentschaft) gewählt (mittlere Simultaneität).

---

[907] „Das Wahlgesetz schreibt vor, daß Lima-Stadt 40 Abgeordnete ins Parlament entsendet, während die übrigen 140 je nach Bevölkerungs- und Wählerdichte aus dem restlichen Staatsgebiet kommen: zwei Wahlkreise mit je elf Abgeordneten, zwei mit zehn, drei mit neun, drei mit acht, zwei mit sieben, einer mit sechs, zwei mit vier, vier mit drei, zwei mit zwei und drei mit nur einem Vertreter" (Tuesta 1993: 657).

[908] Das *voto preferencial* war bereits bei den Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung 1978 zum Einsatz gekommen (vgl. etwa Planas 2000: 195ff.). Zur Präferenzstimmgebung im Allgemeinen vgl. den Eintrag von Katz (2000); speziell zum *voto preferencial* in Peru Nohlen (2004b: 362ff.).

[909] Im Grunde muss zur Stimmenverrechnung neben dem d'hondtschen Verfahren noch der zweite Schritt der parteilisteninternen Mandatszuteilung gerechnet werden, der durch die Präferenzstimmgebung nötig wird (vgl. u.a. Tuesta 1995: 74).

[910] Genau genommen entscheidet sich der Wähler für eine Liste mit einem Präsidentschaftskandidaten sowie zwei Aspiranten auf die Vizepräsidentschaft (*plancha presidencial*). Bei den ersten demokratischen Wahlen 1980 galt eine Übergangsbestimmung, nach der ein Bewerber für das höchste Staatsamt dann mit einfacher Mehrheit gewählt ist, wenn mehr als 36 % der Stimmen auf ihn entfallen. Andernfalls sollte der Kongress den künftigen Chef der Exekutive zwischen den beiden stimmstärksten Kandi-

5.1.2.3.2 Das Wahlsystem nach der Verfassung von 1993[911]

1. *Parlamentswahlsystem*: Mit dem Einkammerparlament ist auch die wahlsystembezogene Unterscheidung von zwei Parlamentariertypen hinfällig geworden. Was die *Wahlkreiseinteilung* betrifft, so wurden die 120 (statt zuvor 240) Kongressabgeordneten seit Inkrafttreten des neuen Grundgesetzes in einem einzigen, nationalen Wahlkreis bestimmt.[912] Damit ging das Wahlsystem zur reinen Verhältniswahl über (Tuesta 1996: 141, 1999: 96), die – auch im regionalen Vergleich (vgl. Payne u.a. 2002: 89, 92, 106) – einen hohen Proportionalitätsgrad bei der Umsetzung von Stimmen in Parlamentsmandate gewährleistet. Mit den ersten Post-Fujimori-Wahlen im Jahr 2001 wurde der nationale Einheitswahlkreis wieder zugunsten von 25 Mehrpersonenwahlkreisen mit einer durchschnittlichen Wahlkreisgröße von 4.8 aufgegeben (ibid.: 92, 114; vgl. auch ONPE 2002: 100; Nohlen 2004b: 369). *Kandidatur und Stimmgebung*: Die Parteien müssen die Unterschrift von mindestens 5 % der registrierten Wähler vorweisen, wenn sie zu einer Wahl zugelassen werden wollen. Der JNE streicht eine Gruppierung von seiner Liste, wenn sie bei den letzten Wahlen weniger als 5 % der Stimmen auf sich vereinigt hat. Die Listenform für die Wahl der Kongressabgeordneten bleibt die lose gebundene Liste. Auch hat der Wähler weiterhin das Recht, bis zu zwei Präferenzstimmen innerhalb einer Liste zu vergeben. Was das seit den Wahlen von 1995 zur Anwendung kommende *Verrechnungsverfahren* angeht, so wird an den alten Regelungen festgehalten, d.h. die Methode d'Hondt kommt ebenso zur Anwendung wie auf eine gesetzliche Hürde für stimmschwache Parteien verzichtet wird.

2. *Präsidentschaftswahlsystem*: Wie schon in der Vorgängerverfassung wird das Staatsoberhaupt auch nach der neuen Konstitution auf dem Wege der absoluten Mehrheitswahl mit Stichwahl bestimmt. Die Amtsdauer beträgt weiterhin fünf Jah-

daten küren (vgl. Tuesta 1995: 69f., 75, 1996: 151f., 156f.; Schmidt 1996c: 331). Vgl. zum peruanischen Präsidentschaftswahlsystem die problemorientierte Analyse von Eguiguren (1990: 131ff.).

[911] Zu den wahlrechtlichen Grundlagen vgl. besonders ONPE (2002: 93ff.); Tuesta (2005: 451). Paniagua (1994, 1996) richtet den Fokus auf die mit der neuen Verfassung reformierten Wahlbehörden im Zusammenhang mit der von Fujimori betriebenen Autokratisierung des politischen Systems.

[912] Auch die Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung (*Congreso Constituyente Democrático*) 1992 hatten bereits in einem nationalen Wahlkreis stattgefunden. Die 1990er-Jahre stellen damit einen Bruch in der Wahlsystem-Geschichte des Landes dar (vgl. Tuesta 1999: 95f.).

re, als wichtige Neuerung wurde allerdings die Möglichkeit der unmittelbaren, einmaligen Wiederwahl festgeschrieben.[913] Auch schafft die neue Verfassung die *doble candidatura* ab.

3. *Timing*: Nach der Verfassung von 1993 bleibt die Simultaneität von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen erhalten. Zeitgleich werden jetzt freilich nur noch das Staatsoberhaupt und die Abgeordneten des Einkammerkongresses gewählt; Senatorenwahlen finden nicht mehr statt.

Nimmt man den gesamten Zeitraum politischer Entwicklung seit der Transition im Jahre 1980 in Augenschein, drängt sich der Eindruck wahlsystemischer Kontinuität auf (vgl. Tabelle 49). Zwar hat es im Zuge des Verfassungsprozesses 1993 sowie im Jahr 2000 an einzelnen technischen Elementen, besonders der Wahlkreiseinteilung, Modifikationen gegeben. Der Typ reine Verhältniswahl ersetzte zwischenzeitlich den Typ Verhältniswahl in Mehrpersonenwahlkreisen. Doch blieb das Repräsentationsprinzip, bei dem eine möglichst spiegelbildliche Vertretung der parteipolitisch organisierten Kräfte angestrebt wird, letztlich unangetastet (vgl. Tanaka 1998: 16f.). Damit fügt sich Peru, was sein Wahlsystem anbelangt, in das lateinamerikanische Trendbild ein, in dem die Verhältniswahl den majoritären Formen der Stimmen-Mandate-Transformation vorgezogen wird (vgl. 3.2.3).[914] Repräsentation geht dem peruanischen Wahlsystem klar vor Mehrheitsbildung.[915]

---

[913] Peru hat sich damit gegen seine „Anti-Wiederwahl-Tradition“ („tradición antirreeleccionista“; Tuesta 1994: 30) gestellt. Im Gefolge der Implosion des Fujimori-Regimes wurde die Möglichkeit der *reelección inmediata* auf dem Wege einer Verfassungsänderung allerdings wieder abgeschafft.

[914] In zweierlei Hinsicht sticht das peruanische Wahlsystem unter seinen lateinamerikanischen Institutionenpendants gleichwohl hervor: erstens was die Möglichkeit der Präferenzstimmgebung angeht (s.o.); zweitens hinsichtlich des mit Inkrafttreten der neuen Verfassung von 1993 wirksam werdenden Einheitswahlkreises, der Peru neben Uruguay an die Spitze auf der regionalen Proportionalitätsskala der Wahlsysteme gerückt hat (vgl. Payne u.a. 2002: 92, 106).

[915] Diese Feststellung gilt unbeschadet der Tatsache, dass sich – worauf besonders Tuesta für die Verfassung von 1979 immer wieder hingewiesen hat (1994, 1995, 1996; vgl. auch Bernales 1990: 196ff.; Payne u.a. 2002: 117) – aus dem Zuschnitt der Wahlkreise mitunter stärkere Verzerrungseffekte ergeben, die dem Proportionalitätserfordernis zuwiderlaufen (vgl. auch Payne u.a. 2002: 102).

Tabelle 49: Das peruanische Wahlsystem nach den Verfassungen von 1979 und 1993

Teilsysteme			***Verfassung von 1979***[a]	***Verfassung von 1993***
Parlaments-wahlsystem	Repräsentationsprinzip		Verhältniswahl	Verhältniswahl
	Wahlsystemtyp		Verhältniswahl in Mehrpersonenwahlkreisen für die Abgeordneten, reine Verhältniswahl für die Senatoren	reine Verhältniswahl
	technische Elemente	Wahlkreis-einteilung	variable Mehrpersonen-wahlkreise für die Abgeordnetenwahlen, ein nationaler Wahlkreis für die Senatorenwahlen	ein nationaler Wahlkreis
		Kandidatur- und Stimmgebungs-form	lose gebundene Liste, Präferenzstimmgebung	lose gebundene Liste, Präferenzstimmgebung
		Stimmen-verrechnung	d'Hondt, keine Sperrklausel	d'Hondt, keine Sperrklausel
Präsident-schaftswahl-system	Amtszeit		5 Jahre	5 Jahre
	Wiederwahl		nein	ja (einmalig)
	Wahlmodus		absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl Möglichkeit der Parallel-bewerbung für Präsident-schaft und Abgeordneten- oder Senatorenmandat (*doble candidatura*)	absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl
Timing			*concurrent elections*	*concurrent elections*

[a] Einige der hier aufgeführten Regelungen traten erst 1985 in Kraft.

Wer von politischen Institutionen im Peru des letzten Vierteljahrhunderts spricht, muss stets kenntlich machen, auf welchen Zeitraum er sich bezieht. Die Institutionenlandschaft vor dem Inkrafttreten der Verfassung von 1993 steht derjenigen nach diesem Einschnitt gegenüber. Die zeitliche Zweiteilung könnte auch gröber vorgenommen werden: vor Fujimori versus seit Fujimori.[916]

[916] Der Hinweis auf die Person Alberto Fujimori deutet bereits an, dass politisch-institutionelle Variablen allgemein, aber besonders für den peruanischen Fall in einem kausalen Kreislauf gedacht werden müssen. Denn unabhängig von ihrer Prägekraft auf den politischen Prozess wurden sie hier selbst Gegenstand politisch-intentionalen Handelns.

5.1.3 Kontext

Die Kontextfaktoren der peruanischen Demokratieentwicklung bergen eine erhebliche Sprengkraft für die institutionelle Verfasstheit des politischen Prozesses. Keine seriöse Untersuchung kommt um diese Randbedingungen herum.[917]

5.1.3.1 Sozioökonomischer Kontext

Peru wurde – wie der Rest Lateinamerikas, doch in ungleich drastischerem Ausmaß – mit der Gleichzeitigkeit von politischer und wirtschaftlich-sozialer Transformation konfrontiert. Es lassen sich grob zwei Phasen unterscheiden (vgl. zum Folgenden insbesondere McClintock 1989a: 353ff., 371ff., 1989b: 128f.; Fuhr/Hörmann 1995: 448ff.; Panfichi 1997: 218ff.; Sagasti u.a. 1999: 26ff.):

1. *1980er-Jahre*: In einer Ende der 1980er-Jahre veröffentlichten Analyse der Konsolidierungsaussichten für die peruanische Demokratie kommt die Autorin zu dem Schluss: „(T)he Peruvian economy has performed badly in recent years and has not attained threshold levels specified as necessary for democratic consolidation“ (McClintock 1989b: 128). So korrekt diese Aussage ist, so wenig vermag die Nüchternheit der Bewertung die Dramatik eines wirtschaftlichen und sozialen Niedergangs zu erfassen, der die *década perdida*, unter welcher der gesamte Subkontinent zu leiden hatte, in Peru zu einem besonders ‘verlorenen’ Jahrzehnt machte. Hatte die Andenrepublik bereits seit 1974 an einer Wirtschaftskrise laboriert, nahm die sozioökonomische Entwicklung in den 1980er-Jahren dramatische Ausmaße an: So ging das BIP in den ersten fünf Jahren der Demokratie (Regierungszeit Fernando Belaúnde) um 5 % zurück, um im zweiten posttransitionalen Jahrfünft (Regierungszeit Alan García) noch einmal um 14 % einzubrechen; nach einer kurzen Erholungsphase brachten allein die letzten beiden Jahre der García-Administration einen Absturz des BIP von über 20 % mit sich. Die Inflationsrate, die bereits ab 1983 im dreistelligen Bereich gelegen hatte, sollte unter García in un-

[917] Darstellungen demokratierelevanter Kontextfaktoren, die über die folgende Diskussion hinausgehen, finden sich beispielsweise in Palmer (1980: 8ff.) oder McClintock (1989a: 353ff.). Zu nennen sind insbesondere: die historischen Hinterlassenschaften der Kolonialzeit; das indianische Erbe; die Struktur des Staatsapparates; der internationale Kontext.

gekannte Höhen schnellen. Nach einer kurzen Phase wirtschaftlicher Erholung zu Beginn von dessen Amtszeit „(setzte) 1987 (...) eine Schwindel erregende wirtschaftliche Talfahrt ein“ (von Oertzen/Goedeking 2004: 111), in deren Gefolge die Inflationsrate von 1.722 (1988) über 2.775 (1989) bis auf 7.650 % in 1990 stieg. Hatten die Einkommen zwischen 1980 und 1985 40 % ihrer Kaufkraft verloren, sank diese in den folgenden fünf Jahren um weitere 60 %.

Dass hinter der Entwicklung dieser makroökonomischen Kennziffern der soziale Abstieg weiter Bevölkerungsteile steht, erscheint selbstevident. Abgesehen von den genannten Kaufkraftverlusten, unter denen insbesondere die Mittel- und Unterschichten zu leiden hatten, stiegen Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung dramatisch an (vgl. Cotler 1995b: 436). Der Grad der Armut schnellte in die Höhe[918], und im Zuge des beschleunigten gesellschaftlichen Wandels (vgl. Sagasti u.a. 1999: 26f.) „(explodierte) (d)er informelle Sektor“ geradezu (von Oertzen/Goedeking 2004: 112; vgl. auch Peetz 2001: 42).[919] Die Einkommensverteilung war „nicht nur im lateinamerikanischen, sondern auch im weltweiten Vergleich extrem ungleich“ (Fuhr/Hörmann 1995: 465; vgl. auch McClintock 1989a: 354).

2. *1990er-Jahre*: Erst die folgende Dekade sollte, freilich nach einer Durststrecke mit schweren sozialen Verwerfungen, Besserung in sozioökonomischer Hinsicht bringen. Im Gefolge neoliberaler Anpassungspolitiken, die Präsident Alberto Fujimori mit eiserner Hand durchführte (‘Fujischock’; vgl. etwa von Oertzen/Goedeking 2004: 115f.; siehe insbesondere Abschnitt 5.2.3.2.2), konnte die Hyperinflation schnell gebändigt werden. Mit zeitlicher Verzögerung (ab 1993) kam es auch zu einem beachtlichen Wirtschaftswachstum (vgl. die gute Übersicht bei Tanaka 1999: 9f.), von dem, vermittelt über die sozialpolitischen Programme der Regierung Fujimori, auch breitere Bevölke-

[918] Die zeitgenössische Peru-Beobachterin Cynthia McClintock bemerkt, dass die offen zutage tretende Armut „has led some recent visitors to compare Lima to Calcutta” (1989a: 372). Als objektiver Armutsindikator kann der „monatliche Index kritischer Armut“ (*índice mensual de pobreza crítica*) herangezogen werden, der sich zwischen 1985 und 1990 veranderthalbfacht hat (vgl. Peetz 2001: 31). 1986 etwa lag der Anteil der Haushalte unterhalb der Armutsgrenze bei 52 % (gegenüber 46 % in 1980) und damit über dem lateinamerikanischen Durchschnitt (37 %). Der Anteil der unter der Hungergrenze lebenden Haushalte erreichte 25 % (gegenüber 21 % in 1980) und bewegte sich ebenfalls über dem regionalen Durchschnittswert (17 %) (vgl. Thibaut 1994: 127ff.).

[919] Vgl. zu dem Phänomen der Informalisierung und den hieraus resultierenden politischen Folgen in Peru besonders die Publikationen von Cameron (1992, 1994: 3ff., 1997: 41ff.).

rungsschichten profitierten.[920] Von sozioökonomischer Gesundung kann gleichwohl noch lange nicht die Rede sein (s.u.).

Überblickt man die gesamte Entwicklung des sozioökonomischen Kontextes der peruanischen Demokratieentwicklung seit 1980, so bleibt festzuhalten: Wirtschaftswachstum und Inflation haben in den 1990er-Jahren Werte angenommen, die vor dem Hintergrund der Vorgeschichte zwar als erfreulich bezeichnet werden müssen (vgl. Tabelle 50), dennoch ist Peru am Beginn des 21. Jahrhunderts nach wie vor

> (s)owohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht (...) eines der ärmsten Länder Südamerikas. Es war (und ist, AO) nicht nur ein besonders hoher Anteil der Bevölkerung arm, sondern die Armen waren (und sind, AO) durchschnittlich auch ärmer als in anderen Ländern (Peetz 2001: 31).

Es erscheint überaus fraglich, ob das seit 2003 zu beobachtende beschleunigte Wirtschaftswachstum sozial relevante Trickle-down-Effekte für die unterprivilegierten Bevölkerungsteile mit sich bringen wird.

Nach verschiedenen Entwicklungsindikatoren figuriert Peru im regionalen Vergleich in der unteren Hälfte (vgl. PNUD 2004: 119ff.; siehe auch Tanaka 2003: 110).[921] Auch die hohe Einkommensungleichverteilung besteht fort. Die soziale Lage stellt mithin einen langfristigen Belastungsfaktor für die Konsolidierung der Demokratie dar, von dem auch in nächster Zeit keine grundlegende Veränderung zu erwarten ist.

Tabelle 50: Kennziffern sozioökonomischer Entwicklung in Peru, 1980-2004

Jahr	*1980*	*1981*	*1982*	*1983*	*1984*	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*	*1989*
Veränderungsrate des BIP (real; in %)	4.4[a]	5.8	0.3	-12.2	5.0	1.5	10.1	7.9	-8.3	-11.9
Inflationsrate (in %)	61.0	78.0	73.0	125.0	111.0	328.0	63.0	132.0	1722.0	2775.0

1990	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*
-5.1	2.2	-0.4	4.8	12.8	8.6	2.5	6.7	-0.4	0.9	3.1	-0.2	4.9	3.8	5.1
7650.0	139.0	56.7	39.5	32.4	10.2	11.8	6.5	6.0	3.7	3.7	-0.1	1.5	2.5	3.5

[a] Der Wert für die Veränderung des BIP in 1980 stammt von Tanaka (1997: 62f.).

Quelle: Dresdner Bank Lateinamerika (2005).

[920] So fiel der Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung von 1991 bis 1997 von 57.4 % auf 50.7 %, der extrem Armen sogar von 26.8 % auf 14.7 % (vgl. Peetz 2001: 97).

[921] Beim HDI etwa kam das Land 2003 im weltweiten Ranking auf den 79. Platz und bewegte sich damit auf dem Entwicklungsniveau von Ecuador (vgl. UNDP 2005).

5.1.3.2 Politische Gewalt

Als zweite große Geißel neben der Wirtschaftskrise plagte der Terrorismus die Gesellschaft des postautoritären Peru (vgl. zum Folgenden Farnsworth 1988: 127ff.; Rospigliosi 1988: 155ff.; McClintock 1989b: 129f.; Cotler 1993: 216ff.; Fuhr/Hörmann 1995: 473f.; von Oertzen/Goedeking 2004: 99ff.). 1980 nahm der „Leuchtende Pfad" (*Sendero Luminoso*)[922], eine streng hierarchisch aufgebaute und autoritär geführte Organisation um den Philosophieprofessor von Ayacucho Abimael Guzmán, seine terroristischen Aktivitäten auf.[923] Ausgehend vom (überwiegend ländlich geprägten) südlichen Hochland verübten die maoistischen Guerillakämpfer Anschläge (etwa gegen Banken, Polizeistationen oder Parteizentralen) und setzten die Bevölkerung auch mit gezielten Einschüchterungs- und Vergeltungsaktionen in Angst und Schrecken.[924] Das Militär stand seinem Widersacher oftmals an Brutalität in nichts nach; ein Großteil der in den 1980er-Jahren begangenen Menschenrechtsverletzungen geht auf das Konto staatlicher Organe.[925] Im Laufe der Dekade intensivierten die Aufständischen ihre terroristischen Aktivitäten (vgl. Tabelle 51) – Ziele waren Politiker, Militärangehörige, Entwicklungshelfer und sogar Priester – und weiteten ihren Aktionsradius zunehmend auf die Städte aus. Es drohte eine „Libanisierung" (Rospigliosi 1988) des Landes. Besonders in Limas ärmeren Vierteln waren die „tausend Augen und Ohren" (*los mil ojos y mil oídos*) der Partei präsent. Damit drang der Schrecken des Terrors in die unmittelbare Lebenswirklichkeit des urbanen Peru vor. In einem allgemeinen Klima der Angst musste gegen Ende des

---

[922] Der vollständige Name lautet: *Partido Comunista del Perú – Por el Sendero Luminoso de José Carlos Mariátegui* („Kommunistische Partei Perus – Auf dem leuchtenden Pfad José Carlos Mariáteguis").

[923] Zu Geschichte, Selbstverständnis und Zielen des Leuchtenden Pfades vgl. etwa Römpczyk (1986: 157ff.), für eine Diskussion des *Sendero Luminoso* als Antisystempartei vgl. Tuesta (1995: 124ff.). Auf die zweite bedeutende peruanische terroristische Vereinigung, den *Movimiento Revolucionario Túpac Amaru* (MRTA), soll hier angesichts des terroristisch weit 'erfolgreicheren' *Sendero Luminoso* nicht eingegangen werden. Zum letzten Mal trat der MRTA 1996/97 im Rahmen einer spektakulären Botschaftsbesetzung in Lima in Erscheinung (vgl. von Oertzen/Goedeking 2004: 101; siehe auch Cotler 1992: 156, 1993: 218ff.).

[924] Etwa 100.000 Familien verließen ihre ursprünglichen Wohnorte als Folge der politischen Gewalt (Sagasti u.a. 1999: 35).

[925] Zu dem interaktiven Verhältnis von Guerilla und Militär, das als Opposition „subversiver Krieg" versus „schmutziger Krieg" gedacht werden kann, vgl. Lynch (2000: 20ff.). Ausführlicher zur Relevanz des Militärischen für die peruanische Politik Abschnitt 5.1.3.4.

Jahrzehnts gar mit einer blutigen Übernahme der politischen Macht durch die Guerilla gerechnet werden.[926]

Auch in der Anfangsphase der Regierung Fujimori blieb das Problem der politischen Gewalt akut. Besonders die Hauptstadt – nun auch dessen Zentrum – geriet in das Visier der Terroristen. Am 12. September 1992 gelang es den Sicherheitskräften allerdings, die Führungsspitze und Guzmán persönlich zu verhaften. Angesichts der hierarchischen Organisation des Leuchtenden Pfades sollte sich die nunmehr kopflose Guerilla nicht mehr von diesem Schlag erholen: „Zwar kam es (...) zunächst zu einem demonstrativen Sich-Aufbäumen von *Sendero Luminoso* (...), mit einer großen Attentatswelle vor allem im November 1992, doch ab Anfang 1993 ging die Zahl seiner Aktionen tatsächlich erheblich zurück“ (Huhle 1995b: 80; Hervorhebung im Original). Der Terrorismus in seinen extremen Auswüchsen gehörte damit der Vergangenheit an.[927] Die fast 70.000 Todesopfer (nach Angaben der peruanischen Wahrheitskommission von 2003; vgl. von Oertzen/Goedeking 2004: 98)[928] und das kollektiv erlittene Trauma sollten indes zur dauerhaften Belastung für die Konsolidierung der Demokratie werden.

Tabelle 51: Die Entwicklung der politischen Gewalt in Peru, 1980-1994

Jahr	*1980*	*1981*	*1982*	*1983*	*1984*	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*	*1989*	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*
Zahl der Akti-onen	219	715	891	1123	1760	2050	2549	2489	2415	3149	2779	2785	2995	1918	1195
Zahl der Opfer	3	4	170	2807	4319	1359	1268	697	1986	3198	3452	3180	3101	1692	652

Quelle: Tanaka (1998: 108).

5.1.3.3 Politische Kultur

[926] Mit der Ausweitung terroristischer Aktivität gingen eine Zunahme der im Ausnahmezustand befindlichen Gebiete und ein Machtzuwachs des Militärs einher (s.u.).

[927] Freilich kam die terroristische Aktivität auch in der Folgezeit nicht sofort zum Erliegen (vgl. Tabelle 51).

[928] Die hier angegebene Zahl der Todesopfer spiegelt den neuesten Kenntnisstand wider; vgl. aber davon abweichende Werte von 30.000 (Sagasti u.a. 1999: 35), 25.000 (Tuesta 1995: 125) oder ‘nur’ 17.119 (Kenney 1996: 77). Speziell zu den mehreren tausend ‘Verschwundenen’ vgl. Lynch (1999: 187); vgl. auch 5.1.3.4.

Die Dominanz von Personen vor Programmen, wie sie für Lateinamerika insgesamt festgestellt wurde (vgl. 3.3.2), muss klar auch für Peru diagnostiziert werden. Ein „extremer Personalismus“ (Cotler 1995b: 323) durchzieht das politische Leben. Bereits in der ersten postautoritären Dekade hatten die Parteien weitgehend als Wahlkampfvehikel für charismatische Führungspersönlichkeiten fungiert; ein gewisser ideologischer Anspruch (siehe besonders die Mitte-links- und linken Kräfte) schien gleichwohl noch gegeben zu sein. Dieser Anspruch wurde im Folgejahrzehnt vollends aufgegeben: Spiegelbildlich zur Entideologisierung des Parteiensystems brach sich die Totalpersonalisierung des politischen Wettbewerbs Bahn.[929] Es erscheint überaus fraglich, ob auf dem Trümmerfeld territorialer Interessenrepräsentation eine Wiederbelebung traditioneller Parteipolitik gelingen kann – oder aber ad hoc gegründete Bewegungen das prägende Merkmal des politischen Systems bleiben.[930] Wie auch immer: „Mit oder ohne Parteien, der hauptsächliche politische Akteur des peruanischen Falls ist der Caudillo“ (Pásara 1993: 39; Übersetzung AO; vgl. auch Lynch 2000: 131).

In engem Zusammenhang mit der Zentriertheit des politischen Wettbewerbs auf einzelne Personen steht ein hierarchisches Denken, an dessen Spitze die Figur des Staatspräsidenten steht.[931] Dieser stellt nicht bloß den Regierungschef und höchsten Repräsentanten der Republik dar, sondern verkörpert traditionell eine Art Lichtgestalt, die dazu berufen ist, die herrschenden Verhältnisse von Grund auf zu verändern (vgl. besonders McClintock 1994). So wie etwa mit dem historischen Wahlsieg Alan Garcías, des ersten Präsidenten aus den Reihen der lange von der Macht ferngehaltenen APRA, allseits eine Wende zum Besseren verknüpft wurde, verlieh die mit Alberto Fujimori assoziierte ‘Reinheit’ parteilicher Ungebundenheit[932] dem künftigen Staatsoberhaupt gleichfalls quasimessianische Züge. Eine Neigung zum (Neo)Populismus, der die mittelbare (d.h.: parteipolitische) Repräsentation des Volkes hinter sich lässt und auf direkte Kommuni-

[929] Lynch spricht vom „bedauerlichen und extrem anthropomorphen Charakter unser Politik“ (2000: 16; Übersetzung AO).

[930] Ein solches Wiederaufleben der ehemals dominierenden Parteien wurde mancherorts bereits beobachtet (vgl. etwa Ramos 2001). Ob die mögliche „Renaissance der Politik“ (Lynch 2000: 27ff.; siehe auch 138ff.) im Gefolge der „Dekade der Antipolitik“ (Degregori 2000) im traditionellen Gewand der *Partei*politik daherkommen wird, ist freilich nicht ausgemacht; skeptisch äußern sich etwa Levitsky/Cameron (2003); vgl. auch Anm. 1147.

[931] „Presidentialism is deeply ingrained in Peruvian political culture“ (McClintock 1994: 315).

[932] Vgl. auch Lynch (2000: 23), der vom „nicht verunreinigten Führer“ spricht.

kationswege zwischen Führer und 'seinem' *pueblo* setzt, ist einem solchen Denken geradezu inhärent (vgl. u.a. Abugattas 1987; Mayorga 1995; Panfichi/Sanborn 1995; Kay 1996; Quijano 1996; Sanborn/Panfichi 1996; Crabtree 1997, 2000; Peetz 2001; Werz 2001; Hentschke 2004: 86ff.). Neben den genannten politisch-kulturellen Legaten muss ebenso auf die Persistenz fehlender innerparteilicher Demokratie, die Verbreitung klientelistischer Praktiken (vgl. Mauceri 1997: 15, 35f.) und die Dominanz konfrontativer vor konsensualen Konfliktlösungsmustern (vgl. Lynch 2000: 20) hingewiesen werden.[933]

Was kann jenseits dieser allgemeinen Einschätzung des politisch-kulturellen Substrats hinsichtlich der *hard facts* der Unterstützung für die Demokratie und ihre Institutionen festgehalten werden? Grundsätzlich gilt, wie schon vor zwanzig Jahren: „Democratic traditions in Peru are not strong" (Crabtree 1985: 75; vgl. auch Crabtree 2000/01: 99). Dafür spricht nicht nur die autoritäre Regression, die Peru in den 1990er-Jahren zum Paria unter den lateinamerikanischen Herrschaftssystemen (freilich neben dem notorisch demokratieresistenten Kuba) gemacht hat, sondern auch – und damit im Zusammenhang stehend – die durchgehend kritisch niedrigen Zustimmungswerte, welche die Demokratie in dem Andenstaat erhält; ein „demokratisches Bewusstsein" hat sich hier bislang kaum herausbilden können (Rubio 1992: 28f.).

Zwar zeigen Umfragen, die in den 1980er-Jahren in der Hauptstadt Lima durchgeführt wurden, dass der Demokratie dort grundsätzlich eine hohe Wertschätzung entgegengebracht wurde[934], doch weisen die ab Mitte der 1990er-Jahre unternommenen Befragungen von *Latinobarómetro* in eine andere, weit weniger demokratieaffine Richtung (vgl. Tabelle 52). Wenngleich im Durchschnitt der Jahre 1996-2005 immerhin 56 % der Bevölkerung die Demokratie als Herrschaftsform vorzogen, ist die Zahl der uneingeschränkten Demokratieanhänger in diesem Zeitraum stark rückläufig: von 63 % der Befragten am Beginn der Umfragenreihe auf gerade noch 40 % in 2005. Der Anteil derjenigen, die sich unter bestimmten Bedingungen eine autoritäre Regierung vorstellen

[933] Nicht eingegangen werden soll hier auf die tieferen historischen Wurzeln, insbesondere die spanische Kolonialherrschaft, welche nach Palmer (1996: 202ff.) den Schlüssel für die Erklärung der autoritären Legate im modernen Peru darstellt; vgl. auch die Ausführungen von Paniagua (1992: 53ff.).

[934] So entschieden sich in dieser Dekade (je nach Jahr) zwischen 66 und 88 % der Teilnehmer auf die Frage, ob sie die Demokratie, eine sozialistische Revolution oder aber einen Militärputsch präferierten, für die erste Antwort (vgl. Conaghan 1989a: 359).

können, nahm – kaum verwunderlich – zu: Hatten diese Antwort 1996 noch 13 % gegeben, stieg dieser Wert auf zuletzt 20 % an (vgl. Economist, 27.10.2005). Im regionalen Vergleich wird die Drastik dieser Zahlen noch offenbarer. Zwar hat die Demokratie seit Beginn der Erhebungen in der überwiegenden Zahl der lateinamerikanischen Länder an Unterstützung eingebüßt, doch zählt Peru mit einem Absturz von über 20 Prozentpunkten klar zu den jungen Demokratien, in denen die Vertrauenseinbußen am stärksten ausfielen (vgl. 3.3.2).

Tabelle 52: Wertschätzung für die Demokratie als Herrschaftsform in Peru, 1996-2005

% der Befragten, die die Demokratie jeder anderen Regierungsform vorziehen

1996	*1997*	*1998*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*1996-2005*
63	60	63	64	62	57	52	45	40	-23

Quellen: Latinobarómetro (1996-2005), abgedruckt in Nolte (2005) und Economist, 27.10.2005.

Was die Unterstützung der real existierenden Demokratie in Peru angeht, so scheint sich der Eindruck für das Vorhandensein „autoritärer Werte“, wie es bereits speziell für die politischen Eliten des Landes festgestellt werden muss (Planas 1996: 193ff.), zu bestätigen. Mehr noch: Die spezifische, performanzorientierte Unterstützung für das demokratische System (bzw. das, was davon unter Fujimori übrig blieb) liegt noch erheblich unter der ohnehin nicht sehr überzeugenden Wertschätzung für die Demokratie als solche. Und in einer Talfahrt, die in Lateinamerika ihresgleichen sucht (nur Ecuador weist eine ähnliche Entwicklung auf; vgl. Abschnitt 4.1.3.2), landeten die Werte von bereits niedrigen 28 % auf heute 7 % (vgl. Tabelle 53).[935] Seit 2003 liegen die Peruaner auf dem Subkontinent unangefochten an der Spitze der Unzufriedenheit mit ihrer Demokratie.[936]

[935] Nach einer Befragung des kolumbianischen *Centro Nacional de Consultoría* (im Rahmen einer Zehn-Länder-Umfrage) hatten 1993 sogar noch 36 % der Peruaner Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie geäußert (vgl. Cotler 1995a: 119).

[936] So unzufrieden sich die Peruaner mit ihrer Demokratie zeigen, so gering stellt sich ihr Vertrauen in deren politische Kerninstitutionen dar: Zwischen 1989 und 1994 genossen etwa die Streitkräfte nach Umfragen von *Apoyo* das Vertrauen von durchgehend über 40 %, zeitweise sogar über 60 % der Bevölkerung, während die entsprechenden Werte für das Parlament meist unter 20 % lagen und die Parteien nur auf durchschnittlich 14.3 % kamen (vgl. Tanaka 1998: 226; vgl. auch Conaghan 1995b: 233; Lynch 1999: 253, 2000: 126; siehe auch Anm. 894).

Tabelle 53: Zufriedenheit mit der real existierenden Demokratie in Peru, 1996-2004

% der Befragten, die sich „zufrieden“ oder „sehr zufrieden“ mit der Funktionsweise der Demokratie äußern

1996	*1997*	*1998*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*1996-2004*
28	21	17	24	16	17	11	7	-21

Quellen: Latinobarómetro (1996-2004), abgedruckt in Nolte (2005); eigene Berechnungen.

5.1.3.4 Zivil-militärische Beziehungen

Wie im Rest Lateinamerikas stellen auch in der Andenrepublik die zivil-militärischen Beziehungen eine Belastungsprobe für die Konsolidierung der Demokratie dar. In den *1980er-Jahren* speiste sich das gesamtsubkontinental virulente „Militärproblem“ (Nohlen/Barrios 1989: 24) in seiner spezifisch peruanischen Ausprägung insbesondere aus dem Kampf, den die Streitkräfte gegen den stärker werdenden Terrorismus (5.1.3.2) führten. Hatten die Uniformierten ohnehin erheblichen politischen Einfluss aus der autoritären Zeit in die junge Demokratie hinübergerettet[937], nahmen sie im Zuge der Ausdehnung antisubversiver militärischer Operationen eine Rolle an, die mit einer noch weiteren Autonomisierung einherging. „Was eine militärische Antwort der Demokratie auf die Aufständischen darstellen sollte, verwandelte sich in eine autonome Antwort der Sicherheitsapparate des Staates“ (Lynch 2000: 21f.; Übersetzung AO).[938] Ab 1982 wurden weite Teile des Staatsgebietes (zuletzt nahezu 60 %) unter Ausnahmezustand gestellt; Regierungsautorität in diesen „Notstandszonen“ (*zonas de emergencia*) übten die Streitkräfte aus. „The practical effects of this extensive military control (…) were the suspension of most civil liberties and one of the worst human-rights records in the

[937] So behielten die Streitkräfte – teils als Folge der ausgehandelten Transition, teils aufgrund der Zögerlichkeit der ersten demokratischen Regierung – bestimmte Prärogativen, die über das ‘Normalmaß’ militärischen Einflusses (‘normal’ im Sinne vollständiger Subordination unter die zivile Autorität) hinausgehen. Dazu zählen insbesondere: Schutz vor strafrechtlicher Verfolgung in bestimmten Fällen; ‘angemessene’ Finanzierung, die auch durch die Nicht-Unterordnung des Verteidigungshaushaltes unter das Wirtschafts- und Finanzministerium gesichert wurde; Mitspracherechte in Fragen, die ‘strategische’ Bereiche der Wirtschaft betreffen, sowie in solchen der ‘inneren Sicherheit’; Autonomie beim Waffenkauf sowie bei Beförderungen (vgl. Crabtree 1985: 77; Mauceri 1997: 33f.).

[938] Die prominente Rolle der Streitkräfte stand aber keineswegs im Widerspruch zur peruanischen Tradition; schließlich hat das Militär „a long tradition of intervention in Peruvian politics. Therefore, its presence in times of stress is considered more legitimate than it would be in the absence of such a tradition“ (Palmer 1980: 5).

hemisphere" (Mauceri 1997: 34; vgl. auch Crabtree 1985: 78f.; Lynch 1999: 161ff.).[939] Eine direkte politische Einflussnahme des Militärs in Form eines neuerlichen Putsches erschien angesichts des Ansehensverlustes, den die Uniformierten infolge ihrer zwölfjährigen Herrschaft (*docenio*) erlitten hatten (vgl. Palmer 1982: 221f.), gleichwohl unwahrscheinlich.

Nachdem die allgemeine Sichtbarkeit und speziell die politische Präsenz des Militärischen in der ersten posttransitionalen Dekade eng mit dem Terrorismus-Problem verknüpft gewesen war, verlagerte sich der Schwerpunkt der zivil-militärischen Problematik in den *1990er-Jahren*. Militärische Dominanz sollte nunmehr wesentlich im Rahmen der spezifischen Herrschaftsform des *fujimorismo* ausgeübt werden: Der neue Präsident, dem es an einer eigenen politischen Basis sowie parlamentarischem Rückhalt gebrach, und die Streitkräfte gingen eine Liaison ein, die auf dem Prinzip des *manus manum lavat* beruhte: Fujimori gewährte dem Militär umfangreiche Freiheiten im Kampf gegen die Guerilla; bei Menschenrechtsverletzungen drückte die Regierung beide Augen zu (vgl. besonders Huhle 1995b; siehe auch Cotler 2000a: 28). Dafür sicherten die Streitkräfte dem Präsidenten Unterstützung beim Kampf gegen dessen politische Gegner zu – etwa indem sie bei der Durchführung des Selbstputsches assistierten oder eine dritte Kandidatur Fujimoris im Jahr 2000 betrieben (vgl. Crabtree 2000/01: 102f.). Diese Allianz stellte also einen konstitutiven Bestandteil des Fujimori-Regimes dar. Eine Schlüsselstellung im zivil-militärischen Beziehungsgeflecht kam Fujimoris 'Berater' Vladimiro Montesinos zu (Gorriti 1994). Als Kopf des Geheimdienstes *Servicio de Inteligencia Nacional* (SIN) konzentrierte er die drei Nachrichtendienste der Armee und errichtete durch das Sammeln von Informationen über politische Gegner und Freunde ein ausgeklügeltes System persönlicher Abhängigkeiten und daraus resultierender Korrumpierbarkeit. Auch in den 1990er-Jahren wurden Menschenrechtsverletzungen von Militärs verübt (Crabtree 2000/01: 103).[940]

---

[939] Zu den zivil-militärischen Beziehungen im Peru der 1980er-Jahre vgl. auch Rospigliosi (1988: 157ff.).

[940] Was das Vertrauen der Bevölkerung in die Streitkräfte angeht, so rangiert Peru hier im unteren Mittelfeld der lateinamerikanischen Staaten: 1998 äußerten 38 % der über *Latinobarómetro* Befragten, sie hätten „viel" oder „etwas" Vertrauen in das Militär, 2002 noch 36 % (vgl. Nolte 2002: 158).

Wer die politisch-institutionellen Bedingungen der Demokratieentwicklung und das Gefüge relevanter Kontextfaktoren in Augenschein nimmt, dem wird sich ein Vorher/Nachher, eine – wenn auch grobe – Zweiteilung geradezu aufdrängen: Die „lange Dekade der 1980er“ (Lynch 2000: 15), deren Ende mit dem *autogolpe* vom 5. April 1992 angesetzt werden muss, kontrastiert in vielerlei Hinsicht mit den ‘kurzen 1990er-Jahren’. Zwar erfährt in dem betreffenden Zwanzigjahreszeitraum nicht jeder der interessierenden Bestimmungsfaktoren demokratischer Konsolidierung einen grundstürzenden Wandel (siehe besonders, trotz kleinerer Korrekturen, die Kontinuität von präsidentiellem Regierungssystem und proportionalem Wahlsystem). Doch verweisen das Ende der *década perdida* und der Einzug neoliberaler Politik mit positiver ökonomisch-sozialer Leistungsbilanz, die Ausschaltung nahezu jedweder terroristischer Aktivität, eine völlige ‘Neuausrichtung’ des Militärproblems, vor allen Dingen aber die Totaltransformation des peruanischen Parteiensystems auf den entscheidenden Umstand, dass die peruanische Demokratie in ihrem Jungfernjahrzehnt ein anderes Bett vorfand als in der Folgedekade.

5.2 Die posttransitionale Demokratieentwicklung im Prisma der Regierungsperioden

Im Folgenden soll die politische Entwicklung Perus seit der Transition 1980, die retrospektiv im Grunde nur schwerlich als ‘Demokratieentwicklung’ bezeichnet werden kann, dargestellt werden. Als zeitliche Analyseeinheiten dienen die Regierungsperioden der einzelnen Präsidenten, die jeweils auf ihre Konsolidierungsfortschritte oder aber Konsolidierungsrückschritte untersucht werden sollen. Der politische Prozess wird dabei, wie bereits im Falle Ecuadors, wesentlich im Sinne der exekutiv-legislativen Beziehungen verstanden.

Wie bereits für das letzte Kapitel kommt auch hier nach jedem einzelnen Zeitabschnitt das in Teil I entwickelte Untersuchungsinstrumentarium zum Einsatz. Systematisch soll jede Regierungsperiode auf die Relevanz politisch-institutioneller Wirkfaktoren für die Konsolidierung der Demokratie abgeklopft werden. Gleich im Anschluss erfolgt freilich die ‘kontextualistische Relativierung’, die darin besteht, jenseits der

festgestellten Demokratiebedeutung institutioneller Variablen den jeweils relevanten Kontextfaktoren einen explikativen Platz einzuräumen. Damit soll einer perspektivischen Engführung vorgebeugt werden, wie sie besonders altinstitutionalistischen Studien eignet.

5.2.1 Die Regierungszeit Belaúnde (1980-1985)

5.2.1.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems

5.2.1.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung

Mit dem Vorlauf zu den *founding elections* im Mai 1980 nahm eine Serie von Wahlkämpfen ihren Anfang, die, anders als etwa im Nachbarland Ecuador (vgl. Kapitel 4), als vergleichsweise undramatisch und wenig konfliktiv bezeichnet werden müssen.[941] Als klarer Favorit im Wettlauf um das höchste Staatsamt galt Fernando Belaúnde Terry, ein alter Bekannter aus der peruanischen Politik, der bereits von 1963 bis 1968 (bis zu seiner zwangsweise erfolgten Absetzung bei dem Militärputsch, der den Beginn des *docenio* markierte) an der Spitze des Staates gestanden hatte und nun bereits zum vierten Mal Anwärter auf das Präsidentenamt war. Er inszenierte sich als Retter, der das Land aus der Diktatur herausgeführt hatte (vgl. Lynch 1999: 152), und bestach durch populistische Versprechungen, darunter die Ankündigung, eine Million neuer Arbeitsplätze zu schaffen (McClintock 1994: 306; vgl. auch Panfichi/Sanborn 1995: 50). Belaúnde konnte 45 % der gültigen Stimmen auf sich vereinen und ging damit als eindeutiger Sieger aus den Wahlen hervor (vgl. Tabelle 54).[942]

[941] Die Grundmelodie der Kampagnen behandelte in Variationen die Frage, wer die Probleme des Landes am besten lösen könne (McClintock 1994: 304).

[942] Möglich machte die Wahl Belaúndes in nur einem Wahlgang eine Übergangsbestimmung, die ein niedrigeres Mehrheitserfordernis als das der absoluten Majorität vorsah (vgl. Anm. 910).

Tabelle 54: Ergebnis der peruanischen Präsidentschaftswahl 1980

in % der gültigen Stimmen

Fernando Belaúnde Terry (AP)	44.9
Armando Villanueva del Campo (APRA)	27.2
Luis Bedoya Reyes (PPC)	9.6
Hugo Blanco Galdós (PRT)	4.0
Horacio Zevallos Games (UNIR)	3.4
Leonidas Rodríguez Figueroa (UI)	2.9
Carlos Malpica Santisteban (UDP)	2.5
Roger Cáceres Velásquez (IN)	1.4
Francisco Morales Bermúdez (FDUN)	0.8
Andere	0.8

Quelle: Tuesta (2005: 472).

In den zeitgleich stattfindenden Kongresswahlen setzte sich die von ihm gegründete Mitte-rechts-Partei AP[943] klar gegen ihre Mitbewerberinnen durch (vgl. Tabelle 55). Es gelang ihr, wenngleich sie nicht die absolute Mehrheit der Wähler (39 %) hinter sich bringen konnte, eine klare absolute Mehrheit im Abgeordnetenhaus zu erringen und immerhin gut 43 % der Senatorensitze einzunehmen (vgl. Palmer 1983: 343ff.; Dietz 1986/87: 148f.; Tuesta 1995: 40f.). Mit der entsprechenden parlamentarischen Bündnispolitik sollten derlei Mehrheitsverhältnisse präsidentialismuskritische Blockade-Bedenken unbegründet erscheinen lassen (vgl. auch Palmer 1982: 230).

Tabelle 55: Zusammensetzung des peruanischen Kongresses, 1980-1985

	Abgeordnetenhaus		*Senat*	
	Sitze	Sitzanteil in %	Sitze	Sitzanteil in %
Acción Popular (AP)	98	54.4	26	43.3
Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)	58	32.2	18	30.0
Partido Popular Cristiano (PPC)	10	5.6	6	10.0
Unión de Izquierda Revolucionaria (UNIR)[a]	2	1.1	2	3.3
Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)[a]	3	1.7	2	3.3
Unión de Izquierda (UI)[a]	2	1.1	2	3.3

[943] Vgl. allerdings Tuesta, der zur AP bemerkt: „Sie ist die Partei, deren Ideologie die diffuseste der repräsentativen Parteien der letzten Dekade ist“ (1994: 37; Übersetzung AO).

Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FNTC)	4	2.2	1	1.7
Unión Democrático Popular (UDP)[a]	3	1.7	2	3.3
Frente Obrero Campesino Estudiantil (FOCEP)[a]	-	-	1	1.7

[a] UNIR, PRT, UI, UDP und FOCEP sollten im September 1980 die *Izquierda Unida* bilden, um unter der Führung von Alfonso Barrantes Lingán gemeinsam die Kommunalwahlen im November desselben Jahres zu bestreiten (siehe McClintock 1994: 290; Cotler 1995b: 340).

Quellen: Crabtree (1985: 81); Tuesta (2005: 469); eigene Berechnungen.

Tritt man einen Moment aus dem Bereich der institutionellen Bedingungen des Regierens heraus, stand das demokratische Regnum Belaúndes auch sonst unter einem günstigen Stern: Das Militär war diskreditiert aus seiner zwölfjährigen Herrschaft hervorgegangen, eine Intervention in die Politik erschien hochgradig unwahrscheinlich; die wirtschaftlichen Aussichten nahmen sich, nicht zuletzt wegen der gestiegenen Weltmarktpreise für Perus Hauptexportprodukte, positiv aus; die APRA, zeit ihrer Existenz von der Regierungsbeteiligung ausgeschlossen und besonders von den Uniformierten lange geächtet[944], war als bedeutende politische Kraft in den demokratischen Wettbewerb integriert worden, und der überwältigende Teil des linken Spektrums hatte der Demokratie ihre Unterstützung zugesagt (Crabtree 1985: 76f.; kritischer Palmer 1982: 234; Dietz 1986/87: 149).

Wohl kaum als bloße „efforts at conciliation“ (Dietz 1992: 249) ist Belaúndes Angebot zu verstehen, sowohl den PPC als auch die APRA mit Ministerposten an der Regierung zu beteiligen. Während Letztere die Offerte ausschlug, gleichwohl eine konstruktive Oppositionsarbeit ankündigte (ibid.), nahm der ideologisch nahestehende (konservative) PPC das Geschäft – als solches wird man es bezeichnen können – an: Posten (Industrie- und Justizminister) gegen parlamentarische Unterstützung (vgl. auch García Belaunde 1986: 78; Cotler 1988: 174, 1992: 155, 1995b: 340; Crabtree 1992: 83). Und so verwandelte Belaúnde die parlamentarische *near majority* in beiden Parlamentskammern via Koalitionsbildung mit dem PPC in eine ‘echte’ Regierungsmehrheit (Cotler 1995a: 124, 1995b: 340; Lynch 1999: 153f.), die bis zum November 1984 halten

[944] Zwischen 1931 und 1975 war es ein zentrales Anliegen des Militärs gewesen, die APRA von der Macht des peruanischen Präsidentenamtes fernzuhalten (Woy-Hazleton 1982: 221).

sollte (siehe McClintock 1994: 291, 308f.).[945] Mochte der frisch gekürte Präsident zu Beginn seiner Amtszeit noch einen zwischen den verschiedenen Lagern seiner Fraktion moderierenden Regierungsstil pflegen (vgl. Woy-Hazleton 1982: 66), entwickelte er im Laufe seiner Regierungsperiode – oftmals abgehoben vom täglichen Regierungsgeschäft scheinend (McClintock 1994: 306f.)[946] – einen „aristokratischen und ausschließenden Stil, der den Großteil der Entscheidungen in seiner Person zentralisierte“ (Lynch 1999: 177; Übersetzung AO).[947]

5.2.1.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative

Konfliktivität – dies sei gleich zu Beginn der Ausführungen vorweggenommen – war *nicht* das prägende Merkmal der Beziehungen zwischen Regierung und Parlament in der ersten Legislatur der jungen peruanischen Demokratie. Vielmehr ermöglichten die klaren Mehrheitsverhältnisse einen im Ganzen reibungslosen Regierungs- und Gesetzgebungsprozess (vgl. zum Folgenden McClintock 1994: 308f.)[948]: Der Belaúnde-Administration gelang die Verabschiedung zahlreicher Verfassungsänderungen sowie die Durchsetzung weitreichender wirtschaftspolitischer und antisubversiver Maßnahmen. Es wurden über 1.000 Gesetze verabschiedet, davon etwa 70 % auf Initiative der Exekutive (vgl. auch Bernales 1984: 72ff., 1990: 61; McClintock 1989a: 361).

Als herausragendes Merkmal des Gesetzgebungsprozesses und damit der exekutiv-legislativen Beziehungen in den ersten fünf Jahren der Demokratie[949] muss der *exzessi-*

---

[945] Vgl. auch Woy-Hazleton (1982: 67), die explizit von einer „working majority coalition” spricht; siehe auch Palmer (1983: 344ff.).

[946] Bereits 1982 beschrieb Palmer den Führungsstil des Präsidenten als „somewhat aloof and distant“ (1982: 231).

[947] Vgl. allerdings Paniagua (1992: 48), der anmerkt, Belaúnde habe seinem Kabinett ein hohes Maß an Entscheidungsautonomie eingeräumt. Was die Stabilität in der Ministerriege angeht, so zeichnete sich Belaúndes zweites Kabinett durch eine weit höhere Konstanz aus als dessen erste, präautoritäre Regierung: Hatten die Ressortinhaber im Zeitraum von 1963-1968 durchschnittlich 8 Monate gedient, lag der entsprechende Wert in der ersten Hälfte der 80er-Jahre bei 14.2 (vgl. McClintock 1994: 299).

[948] Nicolás Lynch spricht von der „totalen Fluidität in den exekutiv-legislativen Beziehungen“ (1999: 153, Anm. 24), welche die Regierungsmehrheit in beiden Häusern garantiert habe.

[949] Die Literaturlage zu den Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative im ersten Jahrfünft der jungen peruanischen Demokratie (und übrigens auch in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre) ist spärlich; es existiert – zumindest nach dem Wissen des Autors – keine chronologische Darstellung des poli-

ve Rekurs auf Dekrete gelten (vgl. besonders Eguiguren 1990: 180ff., 231ff.), der das legislative Handeln zu einem Großteil aus dem parlamentarischen Raum auslagerte.[950] Die präsidialen Erlasse – etwa ein Drittel (von ca. 1.000) in vom Kongress delegierter Form und zwei Drittel via *constitutional decree authority* – kamen insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik zum Einsatz[951] und dienten dort als hauptsächliches Mittel zur Durchsetzung der neoliberalen Politikprogramme (vgl. Bernales 1984: 85; Graham 1992: 77f.; Conaghan/Malloy 1994: 145ff.; Cotler 1995b: 340; Schmidt 1998: 117f.).[952]

Im Laufe des Jahres 1982 kam es zwar zu einigen Austritten aus der Regierungsfraktion, die in der Gründung einer neuen Kleinstpartei (*Partido de Integración Nacional*; PADIN) mündeten. Auch wechselte der PPC im selben Jahr seine beiden Minister aus, und Premierminister Ulloa trat von seinem Amt zurück (vgl. Palmer 1984: 394). Doch berührten diese Personalbewegungen die Mehrheitsverhältnisse nicht grundlegend.[953]

---

tischen Prozesses, der dem Regierungssystem besondere Aufmerksamkeit zukommen lässt. Dies mag zum einen auf den relativ reibungslosen Charakter der Beziehungen zwischen den Gewalten zurückzuführen sein, zum anderen auf den Umstand, dass im Peru der 1980er-Jahre Probleme von ungleich dramatischeren Ausmaßen (Wirtschaftskrise, Terrorismus) im Vordergrund öffentlicher Wahrnehmung standen und damit wissenschaftliches Interesse weckten.

[950] „Rule by decree was the way all laws were made during the military government, and it has continued to be the main route for legislation under the Belaúnde government" (Crabtree 1985: 82; vgl. auch Abugattas 1987: 139f.). Eguiguren spricht, speziell mit Blick auf die unter *delegierter* Dekretkompetenz erlassenen Rechtsakte, sogar von „zahlreichen Exzessen in der Nutzung dieser Institution" (1990: 183; Übersetzung AO). Als zentrale Vorteile, die sich für eine Regierung mit dem Rückgriff auf das Mittel des Dekrets verbinden, sind zu nennen: 1. Der Rechtsakt kann besonders schnell erlassen werden; 2. Mittels Dekret können bereits verabschiedete Gesetzesvorlagen des Kongresses substanziell verändert werden; 3. Eine öffentliche Diskussion wird als Folge des 'unöffentlichen' Charakters der Regierungserlasse vermieden (Crabtree 1985: 82; vgl. auch Eguiguren 1990: 183).

[951] 67 % der *decretos supremos* wurden auf wirtschafts- und finanzpolitischem Gebiet erlassen (Eguiguren 1990: 233). Mehr noch als die bereits erdrückende Zahl legislativer Aktivitäten seitens der Exekutive muss aber deren qualitative Dimension berücksichtigt werden. In ihr kommt die eigentliche legislative Entmachtung des Kongresses zum Ausdruck: „Der Inhalt der mittels delegierter Gesetzgebung regulierten Materien (...) ist von größter Bedeutung, sogar wichtiger und weitreichender als die vom Kongress verabschiedeten Gesetze" (Eguiguren 1990: 183; Übersetzung AO).

[952] Zur neoliberalen Wirtschaftspolitik Belaúndes allgemein vgl. Pastor/Wise (1992: 86ff.); Conaghan/Malloy (1994: 139ff.); siehe auch Lynch (1999: 154ff.). Der „starke Mann des Kabinetts" (von Oertzen/Goedeking 2004: 106), Ministerpräsident, Wirtschafts- und Finanzminister Manuel Ulloa, hatte Berater an seiner Seite, die zum großen Teil in den USA studiert und in dortigen Unternehmen praktische Erfahrungen gesammelt hatten. Sie sind der neoliberalen Schule zuzurechnen (vgl. auch Conaghan/Malloy 1994: 139).

[953] Auch gingen von ihnen zunächst keine Wirkungen auf die neoliberale Grundausrichtung der Wirtschaftspolitik aus. An die Stelle Ulloas trat der international erfahrene Banker und überzeugte Monetarist Carlos Rodríguez Pastor, der schon kurz nach seinem Amtsantritt weitere Austeritätsmaßnahmen wie Preiserhöhungen und Haushaltskürzungen ankündigte (Conaghan/Malloy 1994: 175).

Erst nach den Kommunalwahlen im November 1983, bei denen die *Acción Popular* von den Wählern abgestraft wurde, kam Bewegung in die Machtbasis der Regierung: Insbesondere als Folge dieses Urnengangs, dessen verheerendes Ergebnis (vgl. Anm. 964) die AP mit Blick auf die anstehenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zum Anlass nahm, massiven Druck auf Belaúnde in Richtung auf eine wirtschaftspolitische Kehrtwende auszuüben, sowie aufgrund wachsenden wirtschaftspolitischen Dissenses innerhalb der Regierung kam es zu einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse und daraus resultierenden Kabinettsumbildungen (März und April 1984). Diese Revirements stellten eine Abkehr von der bisher geltenden strikt neoliberalen Linie der Regierung dar; die Jahre 1984/85 zeichneten sich durch wirtschaftspolitische Vielstimmigkeit im Kabinett aus (vgl. Conaghan/Malloy 1994: 174ff.; vgl. auch McClintock 1985: 431, 439).[954] Der im Rahmen einer Kabinettsumbildung erfolgte Austritt des PPC aus der Koalition mit der AP verwandelte die Regierungsmehrheit im Senat in eine *near majority* zurück; ernstlich wurde der parlamentsgestützte Handlungsspielraum des Präsidenten – die Majorität im Abgeordnetenhaus blieb erhalten – dadurch jedoch nicht eingeschränkt.

Was die Balance des exekutiv-legislativen Gefüges angeht, so kann insgesamt keine dekretistische Usurpation parlamentarischer Kompetenzen festgestellt werden; schließlich war die Regierung nach der Verfassung von 1979 und deren – weitreichende Interpretationsspielräume bietenden – Artikel 211 dazu befugt, nach eigener Einschätzung „außergewöhnliche Maßnahmen“ im wirtschafts- und finanzpolitischen Bereich zu ergreifen. Auch kann die umfangreiche Übertragung von legislativer Kompetenz aus konstitutioneller Sicht im Ganzen nicht beanstandet werden.[955] Eher muss eine klare Selbstunterordnung der Legislative unter die exekutive Gewalt

---

[954] Vgl. abweichend Woy-Hazleton/Hazleton (1986: 375), die in der neuen Ministerriege „a group of conservative hard-liners who would do no more than ‘hold the course’ until a transfer of power took place” und damit Kontinuität in der wirtschaftspolitischen Grundausrichtung der Regierung erkennen.

[955] Freilich bestehen Hinweise darauf, dass in der Regierungszeit Belaúnde auch verfassungswidrige Dekrete erlassen wurden, und zwar sowohl im Rahmen konstitutioneller Dekretkompetenz (Cotler 1995b: 339) als auch bei der Delegation legislativer Befugnisse durch den Kongress; Eguiguren (1990: 184) spricht sogar von „systematischen Überschreitungen“, die sich einerseits aus allgemein gehaltenen, unpräzisen Formulierungen ergeben hätten, andererseits auf die Inhalte der delegierten Materien zurückzuführen seien (ibid.). Die Frage der Verfassungswidrigkeit von Rechtsakten ist eine schwierige, oftmals selbst unter Verfassungsexperten umstrittene, für jeden Einzelfall zu beantwortende; sie kann an dieser Stelle nicht erörtert, geschweige denn abschließend geklärt werden.

konstatiert werden (vgl. Woy-Hazleton 1982: 66; McClintock 1989a: 361).[956] Dafür zeichnen insbesondere zwei Umstände verantwortlich: zum einen die parlamentarische Mehrheit, über welche die Belaúnde-Administration nominell verfügte und auf die sie angesichts der Willfährigkeit der Regierungsfraktionen auch zurückgreifen konnte (vgl. Bernales 1990: 169ff.; Eguiguren 1990: 236f.)[957]; zum anderen die Zersplitterung der Opposition, insbesondere der Linken, und ein daraus resultierender Mangel an Handlungs- und damit Kontrollfähigkeit des Parlaments (vgl. Dietz 1992: 248f.).[958] Doch nicht nur in legislativer Hinsicht verzichtete der Kongress auf die Wahrnehmung seiner Kompetenzen: Indem (aus den Reihen der Opposition) zwar einige Interpellationen angestrengt wurden, es jedoch zu keiner einzigen Ministerzensur kam und sich die parlamentarischen Ausschüsse tendenziell „inaktiv“ verhielten (McClintock 1989a: 361; vgl. auch Schmidt 1998: 109f.), blieb eine effektive Kontrolle des Regierungshandelns praktisch ausgeschlossen (vgl. Bernales 1990: 169f.; McClintock 1994: 309; Tuesta 1995: 94).[959]

So ruhig sich die Konfliktlage innerhalb der politischen Institutionenstruktur ausnahm, so sehr türmten sich die gesellschaftlichen Probleme an anderen, außerregierungssystemischen Fronten: Zu der sich 1983 verschärfenden Wirtschaftskrise, die einen Einbruch in der nationalen Produktion, massive Beschäftigungs- und Einkommensrückgänge, einen Inflationssprung, ein rapides Anwachsen des informellen Sektors so-

---

[956] Dafür spricht auch die Tatsache, dass von ohnehin nur 38 Vetos, die der Präsident gegen bereits im Parlament verabschiedete Vorlagen (5.2 % der angenommenen Gesetzentwürfe) eingelegt hat, kein einziges vom Parlament überstimmt wurde (Schmidt 1998: 110).

[957] Cotler spricht von der „bedingungslosen Rückendeckung der unterworfenen parlamentarischen Mehrheit“ (1993: 211; Übersetzung AO). Zu dem „instrumentellen“ Verhältnis der Regierung Belaúnde zu den Parteien AP und PPC vgl. auch Conaghan/Malloy (1994: 184).

[958] Eine erwähnenswerte Opposition gegen den Dekretismus formierte sich nicht etwa in den Oppositionsfraktionen, sondern in den eigenen Reihen: Mitte 1983 kam es zum Widerstand seitens einiger AP-Parlamentarier, der allerdings – auch angesichts der nahenden Kommunalwahlen – schnell wieder versandete (Crabtree 1985: 83; siehe auch Palmer 1983: 346). Inhaltlich wurde die neoliberale Politik seit Belaúndes Amtsantritt zum Stein des Anstoßes innerhalb des Regierungslagers (vgl. Woy-Hazleton 1982: 65f.).

[959] Allgemein zur Wahrnehmung der Kontrollfunktion des Kongresses gegenüber der Exekutive vgl. Bernales (1990: 157ff., 1993: 60ff.); Eguiguren (1990: 197ff.). Vgl. auch Abugattas, der das Stärkeverhältnis zwischen Exekutive und Legislative wie folgt charakterisiert: „Using its majority in the Chamber of Deputies and its strength in the Senate in alliance with PPC, the Belaúnde regime minimized the constitutional role of Congress to the point of annulling it” (1987: 139).

wie einen hochgradig defizitären Staatshaushalt mit sich brachte[960] (vgl. auch 5.2.1.2.2), traten im selben Jahr das landesweit schwere Schäden verursachende Wetterphänomen *El Niño* und eine weitere Zunahme terroristischer Aktivität[961], auf welche die Regierung mit einer territorialen und kompetenzmäßigen Ausweitung militärischer Verantwortung reagierte, die mit einem massiven Anstieg an Menschenrechtsverletzungen verbunden war (vgl. Conaghan/Malloy 1994: 164ff.; Cotler 1995b: 340, 342; siehe auch Rojas 1988: 122f.; Lynch 1999: 161ff.). Diese schweren Krisen[962] – jede für sich bereits eine herkulische Gesellschaftsaufgabe – wirkten gleichwohl nur sehr bedingt auf das Parteien- als Repräsentativsystem und das Regierungssystem als zentralen politisch-institutionellen Ort gesellschaftlicher Problemverarbeitung ein: Zwar nahmen die Oppositionsparteien, insbesondere der Präsidentschaftsaspirant der APRA für 1985, Alan García, jede Gelegenheit wahr, die Regierung für ihr Versagen im Kampf gegen Wirtschaftskrise und Subversion öffentlich vorzuführen (vgl. Lynch 1999: 166f.).[963] Doch gehört solcherlei der Selbstprofilierung dienende Kritik in einer Demokratie gleichsam zum guten Ton der Beziehungen zwischen Regierung und Opposition und darf nicht als ein Mehr an exekutiv-legislativer Konfliktivität missverstanden werden. Das Gleiche gilt für die Paralyse des Regierungshandelns, die sich als Folge ausbleibender Kredite vor dem Hintergrund der Schuldenkrise und zunehmender Austeritätsforderungen seitens der internationalen Finanzinstitutionen eingestellt hat (vgl. Cotler 1995a: 125).[964]

---

[960] Gleichfalls im Zusammenhang mit der sich verschärfenden Wirtschaftskrise muss die hohe Streikaktivität in der ersten Hälfte der Dekade (sechs landesweite Arbeitsniederlegungen zwischen 1982 und 1984) gesehen werden (vgl. Lynch 1999: 158f.; vgl. auch McClintock 1985: 437ff.; Dietz 1992: 249; Conaghan/Malloy 1994: 173).

[961] Just im Jahr 1983 war der Terror mit Bombenexplosionen und Sabotageakten auch in Lima angelangt, woraufhin Belaúnde den ersten speziell auf den *Sendero* zugeschnittenen Notstand ausrief und eine massive Militäraktion gestartet wurde, welche die Gewaltspirale noch weiter nach oben trieb (vgl. Conaghan/Malloy 1994: 173).

[962] Nicht berücksichtigt in der Krisenkulisse der peruanischen Politik ist das Anfang der 1980er-Jahre rapide Anwachsen von Kokainproduktion und Drogenhandel (vgl. Cotler 1992: 156, 1995b: 342).

[963] Auch bestanden zwischen der AP und der größten Oppositionspartei APRA tiefsitzende Rivalitäten, die nicht nur auf das Konto der politischen Führer gingen, sondern insbesondere mit der Konkurrenz beider populistischer Parteien um ähnliche Wählerschaften zusammenhingen (Lynch 1999: 166f.).

[964] Die allgemeine Wahrnehmung des Versagens der Regierung bei der Lösung der zentralen Probleme des Landes führte dazu, dass diese bei den Kommunalwahlen im November 1983 eine empfindliche Niederlage erlitt. Die AP landete abgeschlagen auf Platz vier der Parteienrangliste (siehe Dietz 1986/87: 151f., 1992: 249f.; Abugattas 1987: 138). Die Zustimmungsraten zu Belaúndes Amtsführung waren jedoch schon viel früher abgesackt: bereits innerhalb des ersten Regierungsjahres von 80 auf 50

Diese Lähmungserscheinungen sind nicht mit dem von der Präsidentialismus-Kritik an die Wand gemalten Immobilismus zu verwechseln, der aus der wechselseitigen Blockade zweier Gewalten mit entgegengesetzten Zielrichtungen resultiert.

5.2.1.1.3 Fazit

Die Beziehungen zwischen den Gewalten waren vom klassischen *deadlock* der Präsidentialismus-Kritik ebenso weit entfernt wie von einer *pugna de poderes*, wie wir sie in hoher Frequenz aus dem Nachbarland Ecuador kennen. Ein konfrontativer politischer Stil, extrakonstitutioneller Dekretismus oder gar offener Verfassungsbruch seitens relevanter Akteure lassen sich für die Regierungszeit Fernando Belaúnde nicht ausmachen. Muss die peruanische Demokratie deshalb bereits als in Rekordzeit konsolidiert angesehen werden? Im minimalistischen Sinne ja – zumal die elektorale Grundvoraussetzung der Demokratie in der ersten Hälfte der 80er-Jahre als klar erfüllt bewertet werden muss[965] und die bestehende Herrschaftsordnung grundsätzliches Vertrauen genoss.[966]

Jenseits des Minimalismus fällt die Bewertung der Konsolidierungsfortschritte freilich kritischer aus: Zum einen kann das exzessive Gebrauchmachen von exekutiver Dekretkompetenz, auch wenn sich dieses weitgehend im Verfassungsrahmen abspielt (vgl. auch Anm. 955), als Ausdruck eines Mangels an politischem Wettbewerb interpretiert werden.[967] Mehr noch weist die Passivität der Legislative jedoch auf ein mögliches allgemeines Repräsentationsversagen hin, das sich via Parteiensystem in das Regierungssystem übersetzt und das es im weiteren Verlauf der Analyse des politischen Prozesses zu beobachten gilt. Zum anderen muss für bestimmte Teile des staatlichen Terri-

---

% (McClintock 1994: 307; vgl. auch Palmer 1984: 393f.; McClintock 1985: 437), später (1983) auf unter 20 % (vgl. Conaghan/Malloy 1994: 173).

[965] Neben den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Mai 1980 fanden im November desselben Jahres sowie im November 1983 Kommunalwahlen statt (vgl. Anm. 964). Auch der erste demokratische *turnover* wurde 1985 auf der Basis freier und fairer Wahlen vollzogen (vgl. Crabtree 1985: 80).

[966] Eine im Januar 1984 in Lima durchgeführte Umfrage kommt zu dem Ergebnis, dass immerhin 72 % der Befragten eine demokratische Regierung gegenüber einer sozialistischen Revolution oder einem Militärputsch bevorzugten (vgl. McClintock 1985: 441).

[967] Crabtree behandelt den von der Regierung Belaúnde praktizierten Dekretismus entsprechend unter der Überschrift „The Limits to Peruvian Democracy“ (1985: 80). Besonders kritisch zur *democraticness* der politischen Herrschaft unter Belaúnde äußert sich Abugattas (1987: 138ff.).

toriums, nämlich die vom Militär kontrollierten *emergency zones*, die Garantie elementarer bürgerlicher Freiheitsrechte, die als konstitutives Teilregime moderner Demokratie angesehen werden müssen (vgl. Merkel u.a. 2003: 52f.), als nur unzureichend gewährleistet angesehen werden. Auch waren dort die *political rights* angesichts der Einschränkung der Pressefreiheit nur bedingt gegeben (siehe Rospigliosi 1988: 158).[968] Doch verbietet sich zu diesem frühen Zeitpunkt der Demokratieentwicklung trotz dieser ersten Fragezeichen ein abschließendes Urteil darüber, als wie 'konsolidiert' das politische System in seinen ersten Jahren bereits gelten kann. Warten wir den weiteren Verlauf der Geschichte ab, um zu einer historisch gesättigteren Einschätzung zu gelangen.

5.2.1.2 Institutionalistischer Erklärungsversuch

5.2.1.2.1 Institutionen

Inwieweit kann das formale Institutionengefüge für die Dynamik des politischen Prozesses, insbesondere die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative, verantwortlich gemacht werden? Richtet man den Blick auf das *Regierungssystem*, stößt die institutionalistische Analyse, wenn sie sich an die abstrakten Begrifflichkeiten der Präsidentialismus-Kritik klammert, schnell an ihre Grenzen. Die dem gewaltenteiligen System nachgesagten 'strukturellen Defizite' helfen nicht weiter, wenn es darum geht, das Hauptmerkmal des politischen Prozesses unter Belaúnde, den exzessiven Rückgriff auf Dekrete, zu erklären. Was sollte der Dekretismus der ersten postautoritären Regierung – besonders angesichts der für diese günstigen Mehrheitsverhältnisse – mit dualer Legitimität, fehlenden Absetzungs- und Auflösungsmöglichkeiten, dem Winner-take-all-Charakter des Regierungssystems oder dessen Immobilitätsneigung zu tun haben? Erst wenn man die abstrakt-theoretische Ebene verlässt und die konkrete Ausgestaltung des exekutiv-legislativen Kompetenzgefüges ins Visier nimmt, tut sich institutionalistisches Erklärungspotenzial auf: Wie in der einleitenden Darstellung der Grundmerkmale des peruanischen Regierungssystems dargelegt, weist dieses einen starken Kompetenzüber-

[968] Insofern trägt die peruanische Demokratie jener Zeit Züge einer „Enklavendemokratie", in der Teile des Staatsterritoriums dem effektiven Zugriff durch die (demokratisch bestimmte) Herrschaftsgewalt entzogen sind (vgl. Merkel u.a. 2003: 71).

hang der Exekutive auf, der sich in legislativer Hinsicht v.a. auf die Möglichkeiten präsidialer Dekretpolitik bezieht. Erst zwei konkrete Verfassungsartikel (188 und 211) machten es möglich, dass zentrale politische Entscheidungen (insbesondere auf wirtschafts- und finanzpolitischem Gebiet) am Parlament vorbei getroffen werden konnten – zwei Drittel der Dekrete ohne jegliches Zutun der eigentlich 'gesetzgebenden' Instanz.[969] Angesichts der eindeutigen Kräfteverhältnisse im Regierungssystem, der Allianzpolitik Belaúndes, welcher Ministerposten gegen parlamentarische Unterstützung durch den PPC tauschte, und der Selbstsubordination der Regierungsmehrheit geriet das System nicht einmal in die Nähe exekutiv-legislativer Konfrontation.[970]

Allerdings – und hier verlassen wir das enge Gesichtsfeld der reinen Regierungssystem-Analyse – war die weidliche Ausnutzung dieser 'Dekret-Paragrafen' keineswegs zwingend; Dekretismus wird von Verfassungstexten nicht determiniert. Im peruanischen Fall hätte eine selbst- und machtbewusste Legislative der per *constitutional decree authority* selbstständig gesetzgeberisch tätigen Exekutive vielleicht nicht völlig Einhalt gebieten, aber doch Widerstand gegen dieses parlamentsumgehende Gebaren leisten können. Insbesondere jedoch stellt die weidliche Delegation von Dekretkompetenz – mithin die explizite Übertragung von Gesetzgebungsbefugnis – eine freiwillige Selbstbeschneidung des Parlaments dar, die mit der konstitutionell fixierten Institutionenstruktur des Regierungssystems nicht erklärt werden kann.

Ein Blick auf das *Parteiensystem* verspricht mehr institutionalistische Klarheit. Das *Fragmentierungsniveau* muss für diesen Zeitraum, wenngleich die Anzahl der im Parlament vertretenen Gruppierungen oberflächlich betrachtet erhöht erscheint[971], als ausgesprochen niedrig bezeichnet werden. In der parlamentarischen Parteienlandschaft von 1980 bis 1985 vereinigte (bezogen auf das Abgeordnetenhaus) allein die Regierungspar-

---

[969] Besonders der Aufsatz von Crabtree (1985) betont, dass Dekretismus das zentrale Merkmal der exekutiv-legislativen Beziehungen während der Amtszeit Belaúndes war.

[970] Cotler (1995b: 339) geht davon aus, dass die regierungsfreundlichen Mehrheitsverhältnisse für Präsident Belaúnde wie auch für seinen Nachfolger García der Entwicklung konsensorientierter und verhandlungsförmiger Konfliktschlichtungsmuster im Wege gestanden haben. Die beiden *caudillos* konnten weitgehend nach ihrem Gusto politische Entscheidungen fällen.

[971] Auf den ersten Blick mag sich das peruanische Parlament mit acht (Abgeordnetenhaus) bzw. neun (Senat) vertretenen politischen Gruppierungen zersplittert ausnehmen (vgl. Tabelle 55). Diese Zahl schrumpft allerdings für beide Kammern auf fünf zusammen, sobald man die Fusion der verschiedenen linken Kleinparteien zur *Izquierda Unida* im Herbst des Jahres 1980 in Rechnung stellt.

tei *Acción Popular* gut 54 % der Mandate auf sich. Da die zweitplatzierte APRA auf etwa 32 % kam, stellten die beiden Großparteien zusammen weit über 80 % der Parlamentarier. Damit lag die effektive Zahl der Parteien nur bei 2.5 (vgl. Tabelle 44). Angesichts dieser regierungsfreundlichen Mehrheitsverhältnisse war eine Blockade des politischen Entscheidungsprozesses nicht zu erwarten. Die Bildung der Quasi-Koalition von AP und PPC sollte ein Übriges tun, um dem Präsidenten das Regieren – auch und gerade das Regieren per (via Delegation ermöglichtem) Dekret – zu erleichtern.

Der *Polarisierungsgrad* des Parteiensystems trug ebenfalls dazu bei, das Verhältnis von Exekutive und Legislative möglichst spannungsfrei zu halten. Zwar erreichte die Gewalt, die von der Antisystemkraft *Sendero Luminoso* in der ersten Hälfte der 1980er-Jahre ausging, ein ungekanntes Ausmaß, zwar war die ideologische Spannweite zwischen PPC und IU beachtlich, doch müssen die relevanten parteipolitischen Akteure in der parlamentarischen Arena als ideologisch gemäßigt bezeichnet werden. Die geringe programmatische Distanz zwischen AP und dem parlamentarischen Mehrheitsgaranten PPC dürfte zu einer relativ konfliktfreien Verständigung auf gemeinsame (v.a. neoliberale) Politiken beigetragen haben (vgl. auch Cotler 1992: 155); Friktionen innerhalb des Regierungslagers, zu einem Gutteil aber auch mit der größten Oppositionspartei APRA, sind wohl eher als Folge persönlicher Animositäten zwischen rivalisierenden Platzhirschen zu werten, als dass sie Differenzen in Weltanschauungsfragen widerspiegelten.

Was schließlich die *Institutionalisierung* des Parteiensystems anlangt, so muss auch diese als der Konsolidierung der Demokratie zuträglich qualifiziert werden. Dies gilt unbeschadet der Tatsache, dass das peruanische Parteiengefüge bereits in der unmittelbaren Posttransitionszeit einen insgesamt nur niedrigen Strukturiertheitsgrad aufwies (vgl. 5.1.2.2). In der Regierungszeit Belaúnde sollte noch wenig (sieht man von den Kommunalwahlen im November 1983 ab, deren Ergebnis noch als üblicher Abstrafungseffekt interpretiert werden kann) auf die extreme *Instabilität der zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster* hinweisen – dem späteren Markenzeichen des postautoritären Parteiensystems.[972] Die Subdimension der *gesellschaftlichen Verankerung* hat sich so-

[972] Dies zeigt auch die kurze Gegenüberstellung der Wahlergebnisse von 1980 mit denjenigen für die Verfassungsgebende Versammlung 1978. Zwar hat es zwischen den beiden Urnengängen einige Bewegung auf der Bühne der sich zur Wahl stellenden politischen Gruppierungen gegeben (siehe besonders die Nicht-Teilnahme der *Acción Popular* an den Wahlen zur Konstituante), doch überwiegt insgesamt

gar zweifellos positiv auf die exekutiv-legislativen Beziehungen ausgewirkt: Indem die Wähler dem von ihnen mit 44.9 % gewählten Präsidenten eine diesem Ergebnis entsprechende Mehrheit im Abgeordnetenhaus (38.9 % Stimmen-, 54.4 % Sitzanteil) bzw. Quasi-Mehrheit im Senat (40.9 % Stimmen-, 43.3 % Sitzanteil) an die Seite stellten und damit ein konsistentes Wahlverhalten an den Tag legten[973], machten sie eine Paralyse des politischen Prozesses unwahrscheinlich.[974] Auch die *Legitimität des Wahlwettbewerbs und seiner Ergebnisse* war im Anschluss an den Regimewechsel, sieht man von der fundamentalen Infragestellung seitens der im Aufschwung befindlichen terroristischen Gruppierungen im außerparlamentarischen Raum ab, gegeben: Das politische Spitzenpersonal wurde – in allgemein anerkannten freien und fairen Wahlen – von den Parteien gestellt, die Regierungsmehrheit war eine klar parteiliche: hier der Präsident und Parteigründer der AP, dort die Truppe der Regierungsfraktionsmitglieder von AP und PPC. Trotz der stark personalistischen Grundausrichtung der politischen Gruppierungen[975] trug der Parteihintergrund der Parlamentarier sicherlich zu einem disziplinierten Abstimmungsverhalten bei; schließlich bezog sich dieser Personalismus in der Ära Belaúnde im Wesentlichen auf die Parteipatriarchen und kaum auf Profilierungsbemühungen einzelner Quertreiber oder auf mit schwachen Parteibindungen im Zusammenhang stehende Fraktionswechsel.[976] Weder der normale Gesetzgebungsprozess noch der

der Eindruck parteiensystemischer Kontinuität: So kamen die beiden 'Großen' von 1978 (APRA: 37 % der Sitze, PPC: 25 % der Mandate) auch zwei Jahre später – man bedenke darüber hinaus den fulminanten Wahlsieg der AP (54.4 % der Sitze im Abgeordnetenhaus) – auf bemerkenswerte Sitzstärken (APRA: 32.2 % der Sitze im Abgeordnetenhaus, PPC: 5.6 %). Würde man die in der Volatilitätsrate zum Ausdruck kommende 'Flüchtigkeit des Wählerverhaltens' im Zeitraum von 1978 auf 1980 berechnen, erhielte man den Wert 60, der angesichts der Nicht-Teilnahme der AP an den Wahlen zur Konstituante allerdings irreführend ist (zu den Zahlen vgl. Tuesta 2005; eigene Berechnungen).

[973] Entsprechendes gilt für die Zweit- bzw. Drittplatzierten. So konnte der APRA-Kandidat 27.2 % der Stimmen auf sich vereinen, seine Partei erlangte 26.5 % der Stimmen für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus (32.2 % der Sitze) und 27.6 % für die Wahlen zum Senat (30.0 % der Sitze). Der Präsidentschaftsanwärter des PPC kam auf 9.6 % der Wählerstimmen, seine Partei errang 9.6 bzw. 9.3 % Stimmenanteil bei den Abgeordnetenhaus- bzw. Senatswahlen (5.6 % bzw. 10.0 % der Mandate) (vgl. zu den Zahlen Tuesta 2005; siehe auch Tuesta 1996: 151).

[974] Für eine gesellschaftliche Verankerung des peruanischen Parteiensystems in der ersten Hälfte der 1980er-Jahre spricht nicht zuletzt, dass besonders AP und APRA, also zwei traditionelle parteiliche Akteure, die weit über drei Viertel der Abgeordnetenmandate (und fast 75 % der Senatorensitze) auf sich vereinen konnten, wieder die politische Bühne betraten, mithin kein völliger Neubeginn im Repräsentativsystem festgestellt werden muss (vgl. Palmer 1982: 220, 222f.).

[975] Woy-Hazleton/Hazleton (1986: 377) etwa bezeichnen die AP als „personal vehicle" für Belaúnde.

[976] Im historischen Rückblick erscheint Belaúnde freilich als erstes Glied einer Kette von politischen Führungspersönlichkeiten in den 1980er-Jahren (Alan García, Alfonso Barrantes; vgl. Rochabrún 1988: 88), die den Vorrang von Einzelpersonen vor Parteiprogrammen verkörpern. Besonders in der Folgede-

belaúndesche Dauerdekretismus sahen sich dadurch konterkariert.[977] Die *organisatorische Verfestigung* von AP und PPC hat sich damit nicht als Regierbarkeitsstolperstein erwiesen.

Um den Beitrag des *Wahlsystems* zum Verlauf der demokratischen Konsolidierung in der ersten Hälfte der 1980er-Jahre abschätzen zu können, sollte dieses nach seinen drei Komponenten ausdifferenziert werden. Das *Parlamentswahlsystem* schien die verschiedenen Funktionen, die ihm in Form eines Kataloges zugeschrieben werden können (vgl. 2.4.3), in ausbalancierter Weise zu erfüllen: Einerseits kam es klar dem Repräsentationserfordernis nach, indem es allen relevanten politischen Gruppierungen und sogar Splitterparteien den Einzug ins Parlament ermöglichte.[978] Eine Integration selbst demokratieskeptischer Kräfte in das demokratische Spiel war damit gewährleistet, extreme Benachteiligung einzelner Gruppen ausgeschlossen. Andererseits wirkte das Wahlsystem bei den Parlamentswahlen von 1980 – zumindest für die erste Kammer – derart reduktiv (der Loosemore-Hanby-Index liegt für diese Wahl bei 20.8 für das Abgeordnetenhaus, allerdings nur bei 5.2 für den Senat)[979], dass auch dessen Konzentrationsfunktion in ausreichendem Maße erfüllt wurde: Die absolute Sitzmehrheit der AP im Abgeordnetenhaus (54 %), die auf der Basis von gerade einmal 39 % Wählerstimmenanteil zustande kam, stellt einen klaren Fall von *manufactured majority* dar (vgl. Tuesta 1996: 139) – zweifellos eine gute Grundlage für reibungslose Beziehungen zwischen den Gewalten.

Die *manufactured majority* der AP im Abgeordnetenhaus ist zu einem großen Teil auf die *Wahlkreiseinteilung* zurückzuführen. Eine durchschnittliche Wahlkreisgröße

---

kade sollte sich diese Form des Personalismus als weit weniger harmlos für die Entwicklung der Demokratie erweisen.

[977] Diese Feststellung gilt unbeschadet der Tatsache, dass innerhalb der Hauptregierungspartei AP von Beginn an Spannungen zwischen einem 'internationalistischen', Lima-orientierten Flügel um den lange einflussreichen Premier Ulloa und einem solchen mit Orientierung an nationalen und provinzbezogenen Interessen um Senator Alva Orlandini zu konstatieren waren (Palmer 1983: 346; Woy-Hazleton/Hazleton 1986: 377; Cotler 1988: 176).

[978] Gleichwohl ist anzumerken, dass die kleineren Parteien, insbesondere diejenigen im linken Spektrum, in ihrer Mandatsstärke nicht unwesentlich vom Reduktionseffekt des Wahlsystems getroffen wurden (vgl. etwa die Übersicht bei Tuesta 1996: 138).

[979] Soweit nicht anders angegeben, sind die Indexwerte für die Disproportionseffekte des Wahlsystems das Ergebnis eigener Berechnungen. Die hauptsächlich zurate gezogene Datenquelle stellt der Beitrag von Tuesta (2005) dar.

von 7.2 stellt die Umsetzung der Repräsentationsidee Verhältniswahl zwar nicht grundsätzlich infrage, doch ist sie weit davon entfernt, das Parlament zu einem echten Spiegelbild der am Wahlprozess teilnehmenden politischen Kräfte zu machen. An den Senatswahlen lässt sich erkennen, wie ein anderer Wahlkreiszuschnitt (ein nationaler Wahlkreis mit 60 Repräsentanten) einen erheblich geringeren Disproportionseffekt hervorbringt. Hinsichtlich des Stimmenanteils lag die Regierungspartei mit 40.9 % hier zwar noch über dem Ergebnis für das Abgeordnetenhaus, der aus dem großen Wahlkreis resultierende weit schwächere Disproportionseffekt verhalf Belaúnde aber nicht zu einer absoluten Mehrheit auch in der zweiten Kammer.

Die politische Relevanz der 1980 gültigen *Kandidatur- und Stimmgebungsform* ist weit geringer zu veranschlagen. Die Präferenzstimmgebung sollte erst bei den zweiten demokratischen Wahlen 1985 zum Einsatz kommen.[980] Was die *Stimmenverrechnung* angeht, so mag diese zwar (da die Methode d'Hondt der größten Partei bei der Umwandlung von Stimmen in Mandate in einzelnen Wahlkreisen, wenn auch nur minimal, in die Hände spielen kann) im Verbund mit der Wahlkreiseinteilung zur Mehrheitsbildung beigetragen haben. Doch blieb das Tor zum peruanischen Kongress gleichwohl auch für kleinste Gruppierungen wie *Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos* (FNTC) oder *Frente Obrero Campesino Estudiantil* (FOCEP) weit geöffnet – schließlich existierte keinerlei Sperrklausel.

Analysiert man das zweite Teilwahlsystem, das *Präsidentschaftswahlsystem*, ging von dem Modus für die Wahl des Staatsoberhauptes keine Gefahr für die exekutiv-legislativen Beziehungen und die Stabilität der erst jüngst errichteten Herrschaftsordnung aus. Die Sonderregelung, nach der ein Bewerber bereits mit 36 % der Stimmen zum Präsidenten gewählt ist und – für den Fall, dass kein Bewerber diese Hürde überspringt – der Kongress zwischen den beiden Bestplatzierten entscheidet, hat keine Anreize zur Kandidaten- und Parteienproliferation ausgeübt, wie sie im Falle absoluter Mehrheitswahl mit Stichwahl vorliegen. Dem wirkte allerdings die Möglichkeit der Doppelbewerbung entgegen, nach der ein Anwärter auf das höchste Staatsamt zugleich für einen Abgeordneten- oder Senatorensitz kandidieren kann: Insgesamt stellten sich

[980] Möglicherweise hat sich die starre Liste, die einen größtmöglichen Zugriff der einzelnen Parteien auf die parteiinterne Kandidatenselektion erlaubt, disziplinierend auf das Abstimmungsverhalten der Parlamentarier ausgewirkt.

15 Bewerber zur Wahl, von denen zwölf zugleich ein Kongressmandat anstrebten (vgl. Tuesta 1996: 152).[981] Diese Regelung war aber weit davon entfernt, den überwältigenden Wahlsieg Fernando Belaúndes und seiner Partei zu verhindern.

Auch das *Timing* von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen half bei der Generierung der regierungsfreundlichen Mehrheitsverhältnisse: Die eindeutige Wählerentscheidung für Belaúnde konnte – die Urnengänge fanden am selben Tag (18. Mai 1980) statt – optimal auf das Parlamentswahlergebnis 'abfärben' und ihm so eine starke parlamentarische Basis verschaffen. Hätten die Kongresswahlen nur ein Jahr später stattgefunden, wäre der schnelle Popularitätsverlust des Präsidenten (vgl. Anm. 964) auf seine Partei übergesprungen, und Belaúnde hätte wahrscheinlich ohne eigene Mehrheit dagestanden. Die Voraussetzungen für die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative wären damit gänzlich andere gewesen.

5.2.1.2.2 Kontext

Wie bereits in der Prozessanalyse angeklungen, türmte sich binnen Kurzem vor den Augen der frisch gewählten demokratischen Regierung ein Berg von gesellschaftlichen Problemen auf, der kaum zu bewältigen schien: Nicht nur brachte die Schuldenkrise, besonders das extreme Krisenjahr 1983[982], eine massive Verschlechterung der Lebensverhältnisse weiter Bevölkerungsteile mit sich (Inflationssprung auf 125 %, Kaufkraftverlust zwischen 1980 und 1985 von 40 %[983], Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 60 %; vgl. Römpczyk 1986: 151 sowie 5.1.3.1) und setzte eine ohnehin in finanzielle Nöte

[981] Bei fünf Kandidaten ging die Rechnung auf: Sie verfehlten zwar die notwendige Mehrheit für das höchste Staatsamt, zogen aber ins Parlament ein (Tuesta 1996: 152). Im linken Spektrum hat sich die *doble candidatura*, sieht man von deren Vorteilen für Einzelne ab, ungünstig auf die Lagerkohäsion ausgewirkt: Statt sich auf einen gemeinsamen Bewerber zu einigen, zogen vier linke Präsidentschaftsaspiranten ins Rennen (Schmidt 1996c: 330).

[982] In McClintocks Jahresüberblick 1983 trägt der Abschnitt über die wirtschaftliche Entwicklung den vielsagenden Titel „The Economic Catastrophe" (1985: 431).

[983] So schrumpften die Reallöhne alleine 1983 und 1984 um jeweils 14 bzw. 20 % (vgl. Mauceri 1997: 30); vgl. auch Pastor/Wise (1992: 94); Lynch (1999: 157).

geratene Regierung[984] unter Handlungszwang.[985] Auch intensivierten sich die terroristischen Aktivitäten des *Sendero Luminoso* just zu dieser Zeit (vgl. Tabelle 51)[986] und kam – als wäre das Kreuz der Peruaner nicht schon schwer genug gewesen – das zerstörerische Wetterphänomen *El Niño* über das Land. Ein ungünstigerer Kontext für die erst kürzlich gegründete Demokratie scheint kaum vorstellbar. Pathetisch gesagt will es fast scheinen, als hätte sich der Kontext gegen die Demokratie verschworen. Ganz offensichtlich war diese zur Unzeit nach Peru gekommen (vgl. Dietz 1986/87: 144; Crabtree 1997: 108).

Und dennoch: Die Demokratie hielt stand. Die im wahrsten Sinne des Wortes explodierende gesellschaftliche Konfliktivität übersetzte sich nicht in eine vergleichbare Konfliktivität innerhalb des jungen Institutionengefüges. Eine derart friedliche Koexistenz von Demokratie und sozialem Niedergang[987] ist alles andere als selbstverständlich (Dietz 1992: 238) und zunächst einmal positiv zu bewerten. Freilich stellt sich angesichts dieses geringen Widerhalls des Gesellschaftsdramas in der exekutiv-legislativen Arena die Frage, inwieweit in der Ära Belaúnde überhaupt eine effektive Problembearbeitung stattgefunden hat. Offenbar hat sich die erste demokratische Regierung immun gegenüber den Forderungen der peruanischen Gesellschaft an das politische System verhalten (vgl. auch Cotler 1988: 177). Auch der Dauerversuch, der Wirtschafts- und Sicherheitskrise auf dekretistischem Wege Herr zu werden, schlug fehl. Kurzfristig sollte sich der Ansehensverlust, unter dem die demokratischen Institutionen unweigerlich zu leiden hatten (vgl. Rochabrún 1988: 88f.), in erdrutschartigen Verlusten für die Re-

---

[984] So stieg die öffentliche Auslandsverschuldung dramatisch an: Die Schuldendienstquote kletterte von 22.4 % (1979) über 54.5 % (1980) und 83.2 % (1984) auf 123 % im letzten Jahr der Amtszeit Belaúndes (Römpczyk 1986: 151).

[985] Ein kurzer Überblick über die sozioökonomische Entwicklung unter der Regierung Belaúnde findet sich beispielsweise in Römpczyk (1986: 151), Rojas (1988: 122f.) oder Panfichi (1997: 219f.). Siehe auch die Ausführungen von Conaghan/Malloy (1994: 163ff.) sowie die jeweils auf ein Jahr bezogenen Artikel im „Latin American and Caribbean Contemporary Record“ (Palmer 1983: 350f., 1984: 400f.; McClintock 1985: 431ff.).

[986] Für ausführlichere Darstellungen der Entwicklung des peruanischen Terrorismus-Problems in der ersten Hälfte der 1980er-Jahre vgl. Palmer (1983: 347f., 1984: 396ff.); McClintock (1985: 435ff.); Woy-Hazleton/Hazleton (1986: 385ff.).

[987] Rochabrún spricht von einem „general context of pauperization“ (1988: 88), Römpczyk von „einer gewaltigen Verelendung breiter Teile der Bevölkerung“ (1986: 151).

gierungspartei AP niederschlagen, längerfristig hingegen als legitimatorische Zeitbombe für die demokratische Ordnung herausstellen.[988]

Der wohl entscheidende Grund, warum es nicht schon in der demokratischen Frühphase zu einem an sich erwartbaren *breakdown of democracy* kam – die anspruchsvollere Frage nach einer 'Konsolidierung' stellt sich unter den gegebenen Umständen kaum –, ist in der Natur der *zivil-militärischen Beziehungen* zu finden. Die Militärs, mit einem gerüttelt Maß an Autonomie aus der Transition hervorgegangen (etwa in Fragen des eigenen Budgets oder von Waffenkäufen; vgl. Anm. 937) und mit einem hohen Posten im Staatshaushalt bedacht[989], waren nach dem *docenio* nicht erpicht darauf, wieder eigenverantwortlich politische Herrschaft auszuüben.[990] Es erschien den Uniformierten offenbar vorteilhafter, im Hintergrund Einfluss zu nehmen – was sie in allen Fragen der nationalen Sicherheit auch taten (Graham 1992: 77). Ihre geringe Interventionsneigung (vgl. auch Palmer 1984: 393; McClintock 1985: 441) stellt keine Nebensächlichkeit für die Bestandssicherung des demokratischen Systems dar; nach wie vor „the 'heaviest actor' of all" (Palmer 1982: 230) in der peruanischen Politik, waren es letztlich sie, von denen das Schicksal der Demokratie abhing. Vor diesem Hintergrund faktischer Machtverhältnisse sind die im Ganzen unproblematischen zivil-militärischen Beziehungen[991] als klar stabilitätsförderlicher Faktor für die junge Demokratie zu werten. Die Ausweitung politischer Handlungskompetenz für das Militär im Zuge der Einrichtung von Notstandszonen darf freilich nicht unterschlagen werden. Sie hebelt die gesamtterritoriale

---

[988] Nicht näher eingegangen werden soll hier auf den politisch-kulturellen Kontext in der Anfangszeit der jungen Demokratie. Der peruanische Personalismus hat zwar auch im Betrachtungszeitraum eine große Rolle gespielt (Dietz 1986/87: 158), doch hat er sich nicht in konfliktfördernder Weise auf die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative ausgewirkt; eher scheint unter Belaúnde das Gegenteil der Fall gewesen zu sein. Auch was die Unterstützung für die Demokratie in der Bevölkerung angeht, bleibt hier einzig festzuhalten, dass diese offenbar noch 'zu groß' war, um die Stabilität des demokratischen Systems negativ zu beeinflussen (vgl. auch Anm. 966).

[989] Nach inoffiziellen Schätzungen kam z.B. 1983 ein Drittel des Staatshaushaltes dem Militär zugute (McClintock 1985: 434).

[990] Unklar ist, welcher Wahrheitsgehalt Mitte 1983 kursierenden Putschgerüchten zugeschrieben werden muss (vgl. Conaghan/Malloy 1994: 173).

[991] Dazu beigetragen hat insbesondere das allgemeine Bemühen Belaúndes um ein gutes Verhältnis zu den Uniformierten, das sich etwa in dem blinden Vertrauen äußerte, das er dem Militär vor dem Hintergrund verbreiteter Kritik an dessen Menschenrechtsverletzungen aussprach (vgl. McClintock 1985: 441). Zu nennen ist aber auch die Tatsache, dass sich der Präsident aktiv in Beförderungen eingeschaltet hat, um die Loyalität hochrangiger Militärangehöriger zu sichern – eine Praxis, die seine Amtsnachfolger übernehmen sollten. Inwieweit dies dazu beigetragen hat, Putschversuche von Uniformierten unwahrscheinlicher zu machen (Cotler 1992: 156f.), ist freilich schwer abzuschätzen.

Gültigkeit demokratischer Standards aus und stellt damit eine dauerhafte Belastung für die Konsolidierung der jungen postautoritären Herrschaftsordnung dar. Trotzdem zeigt der peruanische 'Militärfaktor' der ersten Hälfte der 1980er-Jahre, dass es trotz insgesamt durch und durch widriger Startbedingungen letztlich maßgeblich von einem einzelnen Kontextfaktor abhängen kann, ob und wie sich eine junge Demokratie weiterentwickelt.

5.2.1.2.3 Fazit

Allerdings kann der Kontext kein Alleinerklärungsrecht für sich beanspruchen. Eine spezifische Institutionenkonfiguration hat, neben der grundsätzlichen Demokratietreue des Militärs, dazu beigetragen, die politische Ordnung auf ihren – wenn auch wackeligen – Beinen zu halten: Das präsidentielle Regierungssystem wirkte, dank günstiger Mehrheitsverhältnisse im Kongress und einer koalitionsgestützten Regierungsweise, nicht paralysierend auf den politischen Prozess. Das Parteiensystem sorgte mit seiner geringen Fragmentierung, moderaten Polarisierung und (bedenkt man die späteren Auflösungserscheinungen) beachtlichen Institutionalisierung dafür, dass die Kräfteverhältnisse sich überhaupt in dieser regierbarkeitsfreundlichen Form präsentierten. Am institutionellen Urgrund steht jedoch eindeutig das Wahlsystem, welches zwar eine einigermaßen spiegelbildliche Abbildung der gesellschaftlichen Stärkeverhältnisse im Parlament zuließ, jedoch einen derart starken Disproportionseffekt ausüben konnte, dass die Partei des Präsidenten (sieht man von der koalitionären Schützenhilfe durch einige PPC-Parlamentarier im Senat ab) nicht auf externe Stimmenbeschaffung angewiesen war. Gleichfalls reduktiv wirkte das 1980 zur Anwendung kommende Präsidentschaftswahlsystem, das keine Stichwahl vorsah. Schließlich erlaubte die Art des Timings (*concurrent elections*), dass sich die breite Stimmenmehrheit für Belaúnde in eine fast ebenso eindeutige Majorität für seine Partei übersetzen konnte.

5.2.2 Die Regierungszeit García (1985-1990)

Nach fünf Jahren Demokratieerfahrung bot sich den Peruanern die Chance, ihrem Unmut an den Urnen Luft zu machen und anderen politischen Kräften die Geschicke des Landes zu überantworten. Unter veränderten Vorzeichen sollte der demokratische Prozess damit zwar fortgesetzt werden. Dass die von der Sicherheits- und Wirtschaftskrise geschundene Bevölkerung vom Regen in die Traufe kommen würde, konnte freilich niemand ahnen.

5.2.2.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems

5.2.2.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung

Angesichts des völligen Prestigeverlustes der Noch-Regierungspartei *Acción Popular*[992] konkurrierten im Wahlkampf 1985 allein drei politische Gruppierungen ernsthaft um die Macht in Kongress und Präsidentenpalast: neben dem Linksbündnis *Izquierda Unida* und der neu gegründeten (aber im Wesentlichen aus dem PPC bestehenden) konservativen *Convergencia Democrática* (CODE)[993] die im historischen peruanischen Parteiensystem alteingesessene, aber nie an die Schalthebel der Macht gelangte *Alianza Popular Revolucionaria Americana* unter ihrem Führer und Präsidentschaftsaspiranten Alan García (vgl. García Belaunde 1986: 77).

García – jung, dynamisch, charismatisch, eloquent – ging als klarer Favorit in das Rennen. Er führte einen stark populistisch gefärbten Wahlkampf und versprach, die Lebensbedingungen der Peruaner zu verbessern, die politische Gewalt und den wirtschaftlichen Niedergang aufzuhalten sowie nicht mehr als 10 % der Exporterlöse für

---

[992] Im Juli 1985 schätzten nur 10 % der Bevölkerung die Amtszeit der Regierung Belaúnde als „gut“ ein (vgl. die *Apoyo*-Umfrage in Lynch 1999: 170).

[993] CODE stellt ein Bündnis aus dem die meiste Zeit an der Vorgängerregierung beteiligten PPC und dem *Movimiento de Bases Hayistas* (MBH), einer APRA-Abspaltung um den von seiner Mutterpartei ausgeschlossenen Andrés Townsend, dar. Es sollte sich sofort nach den Wahlen wieder auflösen; vgl. Tuesta (1986: 23f.); Woy-Hazleton/Hazleton (1986: 378); McClintock (1988: 174f.).

den externen Schuldendienst aufzubringen (Sonntag 2001: 140f.; vgl. auch Woy-Hazleton/Hazleton 1986: 378, 380; Crabtree 1992: 71, 1997: 103).[994]

Die versöhnlich vorgebrachte Botschaft, 'Präsident aller Peruaner' sein zu wollen (vgl. Cotler 1995b: 343; siehe auch Tuesta 1986: 22), kam an: Mit eindrucksvollen (gleichwohl wenig überraschenden[995]) 46 % der 'gültig abgegebenen' Stimmen (vgl. Anm. 996) ging García als klarer Sieger aus der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen, die am 14. April 1985 zusammen mit den Wahlen zum Kongress abgehalten wurden, hervor (vgl. Tabelle 56). Zu der Stichwahl mit dem Zweitplatzierten Alfonso Barrantes (IU), wie sie für den Fall des Nicht-Überspringens der 50 %-Marke konstitutionell vorgesehen ist, kam es indes nicht, weil dieser – nach einem schweren Attentat auf den Präsidenten des *Jurado Nacional de Elecciones* (JNE) und vermutlich auch wegen der geringen Siegesaussichten – auf eine weitere Teilnahme am Wahlprozess verzichtete. Am 1. Juni akzeptierte der JNE die Rückzugsentscheidung des IU-Führers und erklärte García zum neuen Staatspräsidenten (Römpczyk 1986: 152; McClintock 1988: 174, 1994: 305; Graham 1992: 91ff.).[996]

Tabelle 56: Ergebnis der peruanischen Präsidentschaftswahl 1985

in % der gültigen (gültig abgegebenen) Stimmen

Alan García (APRA)	53.1 (45.7)
Alfonso Barrantes Lingán (IU)	24.7 (21.3)
Luis Bedoya Reyes (CODE)	11.9 (10.2)
Javier Alva Orlandini (AP)	7.3 (6.3)
Roger Cáceres Velásquez (IN)	1.4 (1.2)
Francisco Morales Bermúdez (FDUN)	0.8 (0.7)
Andere	3.0

Quellen: Tuesta (1986: 29, 2005: 472).

[994] Zum Wahlkampf und den anderen Präsidentschaftskandidaten 1985 vgl. Tuesta (1986: 20ff.).

[995] Der APRA-Führer hatte bereits mehrere Monate die Umfragen angeführt (McClintock 1988: 171).

[996] Gemäß dem Anteil gültiger Stimmen kam García sogar auf 53.1 % – klar oberhalb der Hürde absoluter Mehrheit. Eine Spitzfindigkeit des peruanischen Wahlrechts, das die Stimmenanteile von Präsidentschaftskandidaten im Sinne „gültig abgegebener Stimmen" (*votos válidamente emitidos*) definiert, brachte es 1985 allerdings mit sich, dass García nur 45.7 % zugesprochen wurden. Allein diese Regelung – von der AP-PPC-Regierung 1984 in Voraussicht eines APRA-Sieges in Gesetzesform gegossen – machte formal eine Stichwahl erforderlich (vgl. Tuesta 1996: 157; Nohlen 2004b: 360f.). Zum Wahl-

Da APRA und IU bei den Parlamentswahlen ähnliche Stimmenergebnisse einfuhren wie ihre – die beiden erfolgreichsten – Präsidentschaftskandidaten, kann für das zweite nationale Wahlereignis der jungen peruanischen Demokratie ein eindeutiger Linksruck konstatiert werden (vgl. Tabelle 57).[997] Der konservative Teil des ideologischen Spektrums, dessen Vertreter gespalten ins Rennen gegangen waren (McClintock 1988: 172, 174), sollte im neuen Kongress nur mehr einen „small, politically impotent rump" (Crabtree 1992: 84) darstellen: Die *Acción Popular*, fünf Jahre zuvor mit fast 39 % Stimmenanteil noch klare Nummer eins der Wählerpräferenzen, stürzte, in den Worten Domingo García Belaundes (1986: 77), auf ein „mikroskopisches Niveau" ab (8.4 % der Stimmen für die Wahl zum Abgeordnetenhaus). Dieser schweren Strafe für die Regierungsverantwortung konnte der ehemalige Verbündete *Partido Popular Cristiano* entgehen (11.1 % unter CODE- statt zuvor 9.6 % unter PPC-Flagge); die 1984 konsequent umgesetzte Abgrenzungsstrategie gegenüber Belaúnde, verbunden mit dem Rückzug der PPC-Minister aus der Koalition, hatte sich offenbar ausgezahlt (vgl. Crabtree 1992: 83).[998]

Tabelle 57: Zusammensetzung des peruanischen Kongresses, 1985-1990

	Abgeordnetenhaus		*Senat*	
	Sitze	Sitzanteil in %	Sitze	Sitzanteil in %
Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)	107	59.4	30	50.1
Izquierda Unida (IU)[a]	48	26.6	15	25.0
Convergencia Democrática (CODE)	12	6.7	7	11.6
Acción Popular (AP)	10	5.6	6	8.3
Izquierda Nacionalista (IN)	1	0.5	1	1.6
Solidaridad y Democracia (SODE)	-	-	1	1.6
Unión Nacional Odriísta (UNO)	-	-	1	1.6
Unabhängige	2	1.1	-	-

[a] Eine Ausdifferenzierung der Sitzanteile der einzelnen linken Gruppierungen findet sich in Tuesta (1994: 68).

Quelle: Tuesta (2005: 469).

prozess sowie speziell zur Problematik der *votos válidamente emitidos* siehe auch García Belaunde (1986: 57ff., 41ff.).

[997] Er stellt den vorläufigen Höhepunkt einer bereits seit Längerem zu beobachtenden Linksverschiebung der politischen Kräfteverhältnisse dar („izquierdización"; Planas 2000: 203ff.). Das politische System der Andenrepublik stand mit der Wahl Garcías und der APRA ideologisch auch weiter links als andere junge Demokratien Lateinamerikas der damaligen Zeit (McClintock 1988: 170; vgl. auch García Belaunde 1986: 79; Woy-Hazleton/Hazleton 1986: 378; Crabtree 1992: 83).

[998] Ausführlich zu den Wahlergebnissen: Vgl. Tuesta (1986: 25ff.); Bernales (1990: 305ff.).

Die Übergabe der präsidialen Macht an einen demokratisch gewählten Nachfolger stellt ein in zweierlei Hinsicht historisches Ereignis dar: Zum einen hatte es zuvor in der peruanischen Geschichte erst einmal, nämlich im Jahre 1912, einen solchen Machttransfer gegeben (García Belaunde 1986: 3). Zum anderen gelang es der APRA nach einem halben Jahrhundert erstmalig, das höchste Amt im Staate zu besetzen (vgl. Cotler 1995a: 126, 2000b: 111; siehe auch García Belaunde 1986: 75; Rojas 1988: 389ff.).[999] Die Apristen konnten bei diesen zweiten demokratischen Wahlen ein noch überzeugenderes Stimmenergebnis einfahren als die siegreiche AP fünf Jahre zuvor. Entsprechend eindeutig stellten sich die Mehrheitsverhältnisse im Kongress dar: Die Partei des neuen Präsidenten bildete in *beiden* Kammern die absolute Mehrheit (59.4 % der Abgeordneten-, 50.1 % der Senatorensitze). Auf eine – auch nur informelle – Allianzbildung war García damit nicht angewiesen (vgl. Crabtree 1985: 77, 1997: 103; García Belaunde 1986: 75). Es kann kaum wundernehmen, dass – gerade vor dem Hintergrund der Versprechungen aus dem Munde eines Charismatikers vom Schlage Garcías – hohe Erwartungen an diese regierungsfreundliche Ausgangslage exekutiv-legislativer Kräfteverhältnisse geknüpft wurden (vgl. McClintock 1988; Panfichi/Sanborn 1995: 54).

Die breite parlamentarische Basis für den neuen Präsidenten brachte es mit sich, dass keine Regierung gebildet werden musste, deren Ressortaufteilung die Kräfteverhältnisse zwischen koalierenden politischen Strömungen widerspiegelt. Das neue, allein nach APRA- bzw. Alan Garcías Willen gestaltete Kabinett, das unter der Führung von Luis Alva Castro stehen sollte[1000], setzte sich aus zwei Arten von Regierungsmitgliedern zusammen: „alten und jungen Apristen einerseits, sowie Parteimitgliedern und parteilosen Fachleuten andererseits“ (Römpczyk 1986: 154; vgl. auch Graham 1992: 93f.). Erstere, die Repräsentanten der Partei, sollten unter der Herrschaft Garcías freilich eher am Rande der politischen Entscheidungsfindung stehen (vgl. auch McClintock 1988: 175).

[999] Die Sauberkeit des Wahlprozesses erscheint umso bemerkenswerter, als dieser im Schatten terroristischer Aktivität stand, deren Urheber alles daran setzten, die Wahlen zu boykottieren oder sogar zu verhindern (García Belaunde 1986: 75).

[1000] Als ehemaliger Präsident der Planungskommission für das Regierungsprogramm der APRA hatte Alva bereits vor Amtsantritt zu der Führungsriege seiner Partei gehört (vgl. Römpczyk 1986: 154).

5.2.2.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative

Auch die exekutiv-legislativen Beziehungen in der Regierungszeit Alan García zeichnen sich durch kein erhöhtes Maß an Konfliktivität aus (vgl. zum Folgenden McClintock 1994: 309). Der Präsident konnte, ausgestattet mit einer komfortablen – und hoch disziplinierten – Mehrheit in beiden Parlamentskammern nach Gutdünken legislativ schalten und walten. Zahlenmäßig war er in der Erstellung von Rechtsakten zwar weniger produktiv als die Vorgängerregierung[1001], in qualitativer Hinsicht dominierte García das exekutiv-legislative Gefüge und dessen Entscheidungen aber mindestens ebenso wie Belaúnde.

Der Ausstoß an präsidentiellen Dekreten lag in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre noch höher (ein Plus von etwa 50 %) als während der ersten fünf demokratischen Jahre. Die Zahl der Erlasse unter konstitutioneller Dekretkompetenz (1.338) überstieg die unter *delegated decree authority* (262) dabei um ein Vielfaches (Schmidt 1998: 118; vgl. auch Bernales 1990: 142ff.; Eguiguren 1990: 180ff., 231ff.). Damit nahm das Parlament abermals eher die Rolle des Zuschauers bei der Gesetzgebung denn die eines eigenständigen legislativen Gestalters ein. Die primär erlassgestützte Politik der Regierung diente diesmal nicht der Durchsetzung neoliberaler Politikprogramme, sondern – ganz im Gegenteil – der Implementierung eines 'heterodoxen' wirtschaftspolitischen Ansatzes, welcher (etwa via Nachfrageausweitung) die kurzfristige Ankurbelung der Wirtschaft zum Ziel hatte (Farnsworth 1988: 726; vgl. auch Conaghan/Malloy 1994: 226; Panfichi/Sanborn 1995: 54; von Oertzen/Goedeking 2004: 109).[1002] Angesichts der Bereitwilligkeit des Kongresses, Gesetzgebungskompetenz – auch wo dies gar nicht angefordert wurde – an die Exekutive abzutreten, hatte die APRA-Regierung „fast eine totale Autonomie" auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Finanzpolitik (Bernales 1990: 143).

[1001] In den ersten vier Jahren der Administration (1985-1988) wurden 651 Gesetze verabschiedet, davon etwas weniger als die Hälfte auf Initiative der Regierung (Bernales 1990: 61, 273).

[1002] Wie schon für die Regierungszeit Belaúnde kann auch hier nicht der Frage nachgegangen werden, inwieweit einzelne Erlasse verfassungswidrigen Charakter hatten (vgl. Anm. 955). Da die betreffenden Rechtsakte aufgrund der ungenauen Formulierungen in der peruanischen Konstitution meist in interpretatorischen Grauzonen angesiedelt sein dürften, sollen hier gewissermaßen fünfe gerade sein gelassen und der Blick mehr auf flagrante Verstöße gegen die Verfassung gerichtet werden.

Keinesfalls zu trennen vom garcíaschen Hyperdekretismus ist dessen notorisch arrogant-autoritärer Regierungsstil. Der Präsident kümmerte sich nicht um abweichende Meinungen, weigerte sich hartnäckig, Anpassungen seiner Politiken vorzunehmen und setzte sich lieber direkt mit den Massen ins Benehmen (vgl. Graham 1992: 93f.; McClintock 1994: 307; Cotler 1995a: 127f.; Lynch 1999: 177; siehe auch Mauceri 1997: 31).[1003] Berühmt sind Garcías spontane Ansprachen, die sog. *balconazos*:

> Ergab sich kein protokollarischer Anlass, trat er zuweilen mit einem Mikrofon auf den Balkon des Regierungspalastes und sprach zu den Passanten. Obgleich diese Ansprachen nicht angekündigt waren, sammelte sich immer sogleich eine zahlreiche Zuhörerschaft. Diese *balconazos* („Überraschungsschläge vom Balkon") wurden bald zu seinem Markenzeichen (von Oertzen/Goedeking 2004: 108f.; Hervorhebung im Original; vgl. auch Graham 1992: 92f.).

Mit García scheint der Populismus in besonders markanter Ausprägung an die Macht gelangt zu sein (Panfichi/Sanborn 1995: 54; vgl. auch Castro/Ducatenzeiler/Faucher 1992: 136; Crabtree 1997: 103f.).

Freilich sollte sich dessen Selbstherrlichkeit in Regierungsfragen als nicht nur in politischer Hinsicht fatal herausstellen: Besonders die im Juli 1987 einseitig, ohne ernstliche Konsultation mit den Parteigremien oder gar anderen politischen Akteuren getroffene Entscheidung, den Bankensektor zu verstaatlichen, wurde zum Eigentor: Der Skandal, den diese Maßnahme auslöste, sollte die Regierung für den Rest des Jahres von der Bearbeitung anderer drängender gesellschaftlicher Probleme abhalten sowie einen Wiederaufschwung der konservativen Kräfte im Lande begünstigen (vgl. McClintock 1994: 307).[1004]

Zunächst musste sich García hinsichtlich seiner Handlungsautonomie indes keine Sorgen machen: Etwa ein Jahr lang konnte sich der Jungpräsident, auf einer Welle der Popularität reitend, uneingeschränkt seiner Regierungsmehrheit bedienen; nicht zuletzt

---

[1003] Angeblich nannte er seine Minister „Sekretäre". Selbst wenn dies nicht zutreffen sollte, so weist es doch auf den Bedeutungsverlust hin, den ein Ministeramt im Schatten des allmächtigen und allentscheidenden Präsidenten García zu erleiden hatte (vgl. auch Paniagua 1992: 48f.; McClintock 1994: 307).

[1004] Darüber hinaus zeichnete sich die García-Administration durch ein Übermaß an Korruption, Klientelismus und Misswirtschaft aus (Mauceri 1997: 30; siehe auch Lynch 1999: 183f.; Cotler 2000a: 18; Crabtree 2000/01: 101). Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Tatbestände schlechter Regierungsführung ihren Teil zu der dramatischen Verschlimmerung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre beigetragen haben (vgl. Panfichi/Sanborn 1995: 54).

die positive Wirtschaftslage der ersten beiden Regierungsjahre dürfte dazu beigetragen haben, dass innerparteiliche Kritik weitgehend ausblieb.[1005] Allerdings begann Garcías Stern bereits im Juni 1986 zu sinken: Ein von der Regierung angeordneter Militäreinsatz gegen einen Aufstand in zwei Limaer Gefängnissen endete im Massaker. Praktisch vor den Augen von Teilnehmern aus aller Welt an einem Treffen der Sozialistischen Internationale in der peruanischen Hauptstadt töteten die Sicherheitskräfte 249 wegen terroristischer Aktivität oder Zugehörigkeit zum *Sendero Luminoso* angeklagte Häftlinge auf brutale Weise. Daraufhin begann sich die der Regierung bis dahin wohlgesinnte IU von García zu distanzieren (vgl. Crabtree 1992: 81f.; Cotler 1995b: 344; vgl. auch von Oertzen/Goedeking 2004: 110), und das System relativer Kontrolle des Staatsoberhauptes über die größte Oppositionspartei, das von Alfonso Barrantes als einer Art Mittlerfigur zwischen Regierung und der (oftmals zerstrittenen) Linken zusammengehalten worden war, zeigte erste Risse. Barrantes hatte gute – in den Augen vieler IU-Politiker: zu gute – Beziehungen zu García gepflegt und wurde, im Kontext einer zunehmenden Radikalisierung der verschiedenen IU-Flügel, in der Folge als integrierende Kraft zunehmend infrage gestellt (vgl. Crabtree 1992: 90f.; Graham 1992: 146).[1006]

Anfänglich schlug sich der beginnende Autoritätsverlust noch nicht in einer merklichen Einschränkung von Garcías Handlungsfähigkeit nieder. Als sich jedoch Ende des Jahres und Anfang 1987 die Anzeichen verdichteten, dass eine schwere Wirtschaftskrise bevorstand, stellte sich auch die eigene Partei, nicht zuletzt wegen dessen autoritären Entscheidungsstils, gegen ihre bis dato unumstrittene Führungsfigur (Crabtree 1992: 73). Im Juni desselben Jahres kam es zum offenen Bruch zwischen dem Präsidenten und seinem Premier Alva, der vom Amt zurücktrat und sich – gegen einen von García ins Rennen geschickten Kandidaten – zum Präsidenten des Abgeordnetenhauses wählen ließ (ibid.: 91ff., 160): Die Fraktionsmehrheit war García damit nicht mehr sicher, der vormalige Entscheidungsmonolith APRA-Fraktion war der Gruppenbildung gewichen, und in Alva war dem vormals Unangefochtenen ein innerparteilicher Konkurrent mit

[1005] Ein letzter Nachklang dieser Honeymoon-Phase lässt sich in dem Ergebnis der Kommunalwahlen vom November 1986 vernehmen, aus denen die APRA (wenngleich mit geringerem Stimmenanteil als noch bei den Präsidentschaftswahlen) abermals als klare Siegerin hervorging (vgl. Crabtree 1992: 87f.; Cotler 1995b: 344).

[1006] Allgemein zu den Beziehungen zwischen der Regierungspartei APRA und der Linken: Crabtree (1992: 77ff.); Graham (1992: 146ff.).

Präsidentschaftsambitionen erwachsen. Der Staatschef sah sich nicht mehr in der Lage, eine kohärente Politik zu betreiben – was angesichts der dramatischen Verschlechterung der Wirtschaftslage umso fataler erscheint (vgl. auch Graham 1992: 100f., 121ff.; Lynch 1999: 190f.).

Seit 1988 befand sich die García-Administration endgültig in der Defensive; bedrängt von einer stärker und aggressiver werdenden Opposition und der sich verschärfenden Wirtschaftslage (s.u.), mussten die Pläne für die Umsetzung weiterer 'heterodoxer' Reformen ad acta gelegt werden (Farnsworth 1988: 725). Die wahrgenommene Unfähigkeit der Regierung ließ die Popularität des Präsidenten in der zweiten Jahreshälfte praktisch ins Bodenlose stürzen.[1007]

Und dennoch: Anzeichen für eine Paralysierung der Entscheidungsprozesse im Regierungssystem *infolge exekutiv-legislativer Blockaden* sind, selbst für die schwierige zweite Hälfte von Garcías Regierungszeit, nicht auszumachen. Auch kann keine Rede von dekretistischer Machtanmaßung sein, die den Rahmen der Verfassung gesprengt hätte. Zwar wurde in exzessiver Weise Recht auf dem Erlasswege gesetzt; doch fand dies nicht gegen den erklärten Willen des institutionellen Gegenübers im Präsidentialismus, des Kongresses, statt (vgl. auch Bernales 1990: 63f.). Im Gegenteil: Der Verzicht der Legislative auf genuin legislative Kompetenz, besonders im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik, stellt „eine inakzeptable Unterordnung gegenüber dem Präsidenten der Republik" dar (ibid.: 142).[1008] Wiederum sah sich eine eisern disziplinierte Regierungsmehrheit offenbar nicht genötigt, den Aufstand gegen Garcías Ko-Gesetzgebung zu proben. Die Kohäsion der APRA-Fraktion manifestierte sich nicht nur in deren Willfährigkeit gegenüber dem Präsidenten, sondern auch in der Tatsache, dass kein einziger Abgeordneter im Parlament seiner Partei den Rücken kehrte oder es gar zu einer Fraktionsneugründung kam (vgl. McClintock 1994: 309). Die Apristen im

[1007] Auf die Frage, ob der Präsident gute Arbeit leiste, antworteten im Juni 1988 immerhin noch etwa 50 % positiv, Ende des Jahres weniger als 10 % (vgl. Crabtree 1992: 159).

[1008] 1987 und 1989 hielt es die APRA-Mehrheit im Kongress beispielsweise offenbar nicht einmal für nötig, den per Dekret verabschiedeten Haushalt innerhalb der verfassungsmäßig vorgegebenen Frist zu diskutieren, sodass die Vorlage unverändert – ohne dass ein eigenes Haushaltsgesetz verabschiedet worden wäre – in Kraft trat und damit Gesetzesform erlangte (Bernales 1990: 145). Auch überstimmte das Parlament nur drei von 60 präsidialen Vetos (Schmidt 1998: 110). Freilich muss auch für die Regierungszeit García davon ausgegangen werden, dass nicht alle erlassenen Dekrete verfassungskonform waren (vgl. Cotler 1995b: 339; Anm. 955).

Kongress machten sich damit zum legislativen Werkzeug der Exekutive.[1009] Zur Selbstunterordnung der Legislative (vgl. auch Bernales 1990: 63f.) trug nicht zuletzt der Umstand bei, dass sich, besonders in der ersten Hälfte der Legislaturperiode, keine nennenswerte Opposition fand, welche die Servilität der Regierungsfraktion wenigstens hätte teilkompensieren können: Erstens konnte 'die Opposition' im Parlament, d.h. die Gesamtzahl der Parlamentarier minus die der APRA-Deputierten, schon rein numerisch keine sonderliche Prominenz erlangen (siehe die im Vergleich zur Vorlegislatur stark dezimierte Rechte); zweitens fungierte die *Izquierda Unida*, namentlich in der Hochzeit von Barrantes als Integrationsfigur der Linken und Bindeglied zum Präsidentenpalast, zeitweise sogar als parlamentarischer Unterstützungsblock für die Regierung (vgl. McClintock 1988: 175); drittens verhinderte die große ideologische Distanz zwischen den Konservativen und der IU das Opponieren entlang gemeinsamer Interessenslinien (vgl. Crabtree 1992: 83f.). In engem Zusammenhang mit dieser Faktorenkonstellation steht die Tatsache, dass der peruanische Kongress auch in nicht-legislativer Hinsicht auf eine nennenswerte Wahrnehmung seiner Kontrollkompetenz verzichtete: Wie schon während der vorherigen Präsidentschaft sprachen die Parlamentarier auch keinem einzigen Minister der García-Regierung das Misstrauen aus (McClintock 1994: 309; Tuesta 1995: 94; allgemein zur Wahrnehmung der Kontrollfunktion des Kongresses vgl. Bernales 1990: 157ff., 1993: 60ff.; Eguiguren 1990: 197ff.).[1010]

Dabei wäre angesichts der allgemeinen Problemlage des Landes ein stärkeres Überschwappen in den Raum der exekutiv-legislativen Beziehungen, ein Anfachen politischer Konfliktivität zwischen den relevanten Akteuren des Regierungssystems zu erwarten gewesen. Denn die beiden „großen Krisen" Rezession und politische Gewalt,

---

[1009] Selbst in der zweiten Hälfte von Garcías Amtszeit gewährleisteten der hohe Grad an Disziplin sowie der hierarchische Charakter der Parteistrukturen insgesamt den dauerhaften präsidialen Zugriff auf eine eigene parlamentarische Mehrheit (vgl. Cotler 1992: 158; Lynch 1999: 198), selbst wenn in der Endphase der Regierungsperiode die APRA-Fraktion der Exekutive als Reaktion auf deren exzessive Erlasspolitik Zügel bei der Ausübung der Dekretkompetenz anlegte, indem sie bestimmte Sicherungen in die entsprechenden Delegationsgesetze einbaute, beispielsweise die Anforderung, dass dem Inkrafttreten eines Dekrets die Zustimmung seitens eines eigens einberufenen parlamentarischen Gremiums vorausgehen müsse (vgl. Eguiguren 1990: 200).

[1010] Was die allgemeine Kabinettsstabilität angeht, so hat sich diese unter García gegenüber der Vorgängerregierung kaum verändert. Im Durchschnitt diente ein Minister in der zweiten demokratischen Regierung 13.5 Monate, während er sein Amt zuvor 14.2 Monate innehatte (McClintock 1994: 299). Aus dem Rahmen fällt der Posten des Finanzministers: In der zweiten Hälfte der Legislaturperiode wurde er

unter denen das Land bereits in der ersten Hälfte der Dekade gelitten hatte (Goedeking 1995: 13ff.), bekam auch die zweite demokratische Regierung nicht in den Griff. Im Gegenteil: Garcías keynesianisch inspirierte Wirtschaftspolitik (Lohnerhöhungen, Arbeits- und Wohlfahrtsprogramme), die anfangs noch Erfolge gezeitigt hatte[1011], endete im Desaster von schwerer Depression, Hyperinflation und Staatsbankrott. Das Ausmaß der sozialen Katastrophe lassen die zweistelligen negativen Wachstumsraten und die vierstelligen Inflationsraten (vgl. Tabelle 50) nur erahnen.[1012]

Zu diesem Absturz beigetragen hatte nicht zuletzt der Versuch einer Verstaatlichung des Bankensektors. Ein Blick zurück: Im Juli 1987 erließ García, ohne Konsultation mit seinen Ministern oder Parteifreunden, ein Dekret, das die Überführung des Finanzwesens in Staatseigentum vorsah. Der Schritt löste ein politisches Erdbeben aus: Nicht nur brachte die unilaterale Entscheidung[1013] eine von Unternehmertum und Mittelklasse getragene breite Protestwelle hervor, die ihrerseits eine Neuformierung der politischen Rechten begünstigte.[1014] Auch in den eigenen Reihen fand das Vorgehen des Präsidenten ein negatives Echo. Das Projekt der Verstaatlichung des Finanzsektors blieb schließlich im Kongress (genauer: im Senat) stecken. Der Autoritätsverlust der Regierung war beträchtlich, der einstige Shooting-Star García politisch isoliert (Cotler 1992: 159).[1015] Diesem blieb nichts weiter, als zurückzurudern und eine Anpassungspolitik zu betreiben

zu einer Art Schleudersitz (vgl. Graham 1992: 123). Speziell zur Kabinettsstabilität der ersten Regierungsjahre vgl. Rojas (1988: 181f.).

[1011] Vgl. die abweichende Einschätzung von Rojas (1988: 182ff.).

[1012] Insbesondere hatte die Wirtschaftskrise – in Fortsetzung eines bereits unter Belaúnde begonnenen Trends – einen weiteren Anstieg von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, eine Fortsetzung des Informalisierungsprozesses der beruflichen Tätigkeiten sowie eine hohe Zahl an Streiks und Straßenprotesten, z.T. begleitet von gewaltsamen Zusammenstößen mit der Polizei, zur Folge (vgl. etwa Cotler 1992: 159f., 2000b: 112; Crabtree 1992: 152ff.).

[1013] In den Worten von Conaghan/Malloy (1994: 226) handelt es sich um „(t)he most extreme example of the abrupt and nonconsultative style“ Garcías während dessen Amtszeit. Zum Krisenjahr 1987 vgl. Rojas (1988: 188f.).

[1014] Aus dem gegen das Verstaatlichungsprojekt gebildeten informellen Protestbündnis ging später (Februar 1988) das konservative Wahlbündnis *Frente Democrático* (FREDEMO) unter der Führung des renommierten Schriftstellers Mario Vargas Llosa hervor. An ihm nahmen auch die ehemaligen Regierungsparteien AP und PPC teil (vgl. etwa Crabtree 1992: 174; Graham 1992: 111ff., 149ff.; Arias 1994: 46ff.; Cotler 1995b: 345; Lynch 1999: 190; von Oertzen/Goedeking 2004: 112).

[1015] Diese Isolation ist nicht nur auf den nationalen Rahmen beschränkt, und sie bezieht sich auch nicht bloß auf die genuin politischen Akteure: Von Beginn seiner Amtszeit an hatte García eine Konfrontationspolitik gegenüber den internationalen Finanzinstitutionen betrieben (vgl. Cotler 1995a: 126, von Oertzen/Goedeking 2004: 111), auch hatte er wichtige Akteure im Inland verprellt, so besonders Teile von Militär und Polizei (McClintock 1988: 169).

(Subventionskürzungen, Preiserhöhungen, strikte Devisenbewirtschaftung), die in diametralem Widerspruch zu den hehren Versprechungen aus der Frühphase seiner Regierungszeit stand (vgl. etwa Farnsworth 1988: 730f.).[1016]

Auch an der Sicherheitsfront bekam die García-Administration die Lage nicht in den Griff: Dem *Sendero* gelang es in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre, seine Aktivitäten auf einen Großteil des staatlichen Territoriums auszuweiten. Nicht zuletzt weil die Regierung um ein gutes Verhältnis zu den Streitkräften bemüht war, wurde die unter Belaúnde eingeschlagene sicherheitspolitische Linie des Rückzugs ziviler politischer Macht bei gleichzeitiger Besetzung dieses Vakuums durch das Militär fortgesetzt. Die Folge dieser Militarisierung des Konflikts am Ende der Dekade: eine düstere Menschenrechtsbilanz mit mehr als 2.000 'Verschwundenen' und über 15.000 Toten (Panfichi/Sanborn 1995: 55; Lynch 1999: 185ff.; vgl. auch Farnsworth 1988: 727ff.; Graham 1992: 156ff.).

War die etablierte Parteipolitik der Andenrepublik die gesamte Dekade über relativ unbehelligt geblieben von den gesellschaftlichen Erschütterungen, welche Wirtschafts- und Sicherheitskrise mit sich brachten, bot sich politischen Beobachtern gegen Ende von Garcías Amtszeit ein erster Vorgeschmack auf ein Phänomen, das sich 1990 auch auf nationaler Ebene durchsetzen sollte: Mit Ricardo Belmont wurde 1989 erstmalig ein 'Außenseiter' zum Bürgermeister der Hauptstadt Lima gewählt (vgl. Farnsworth 1988: 729f.; Cotler 1992: 159ff., 2000b: 112; siehe auch Dietz 1992: 250).

[1016] Die mehrjährige und vieldimensionale Wirtschaftskrise sowie die Gesamtheit der in diesem Zusammenhang getroffenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen der García-Administration können – und sollen – hier freilich nicht in der ihnen angemessenen Komplexität dargestellt werden; schließlich gebührt nicht dem sozioökonomischen Kontext als solchem die Aufmerksamkeit der institutionalistischen Untersuchung, sondern dessen Bedeutung für die Funktionsweise von Regierungssystem und präsidentieller Demokratie. Zur sozioökonomischen Entwicklung Perus in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre und den Wirtschaftspolitiken der APRA-Regierung vgl. besonders Cotler (1992: 158ff.); Crabtree (1992: 152ff.); Graham (1992: 101ff., 121ff.); Lynch (1999: 177ff.); von Oertzen/Goedeking (2004: 109ff.); knappe Ausführungen finden sich in McClintock (1988: 177ff.); Rospigliosi (1988: 159); Conaghan/Malloy (1994: 226); Cotler (2000b: 112f.); siehe auch die den gesamten Zeitraum seit dem Übergang zur Demokratie umfassenden Anmerkungen in 5.1.3.1.

5.2.2.1.3 Fazit

So endete Garcías Herrschaft im Desaster. Nicht nur war eine wirtschaftlich-soziale Katastrophe über Land und Bevölkerung hereingebrochen und hatte die politische Gewalt ein ungekanntes Ausmaß angenommen. Auch stand die repräsentativ verfasste peruanische Politik mit ihren sich abzeichnenden Einbruchsmöglichkeiten für außerparteiliche Akteure am Scheideweg. An der Wende zu den 1990er-Jahren fand sich Peru in einer politischen Situation wieder, die ungute historische Assoziationen weckte: „polarization and chaos similar in some respects to the Allende regime at the time of its breakdown“ (Graham 1992: 203, siehe auch 213).[1017] Der hohe Polarisierungsgrad – durchaus auch im Sinne des Rechts-links-Gegensatzes (vgl. 5.2.2.2.1) – manifestierte sich in einer erhöhten Protest-, Interventions-, und Konfrontationsneigung der politischen Akteure auf beiden Seiten des ideologischen Spektrums. Sogar Putschgerüchte gingen um (Graham 1992: 166).[1018] In dem allgemeinen Chaos aus multiplen Krisen und handlungsunfähiger Regierung schien die staatliche Autorität zerrieben zu werden (vgl. Cotler 2000b: 113; Burt 2004: 249ff.).[1019]

Doch schlug sich all dies nur bedingt in den Beziehungen zwischen Exekutive und Kongress nieder. Sicher, García verkörperte einen Regierungsstil, der darauf abzielte, politische Entscheidungen im Präsidentenpalast zu monopolisieren. Das Parlament, Hauptleidtragender bereits dieser exklusionären Politik, wurde zusätzlich durch den von der Regierung praktizierten Dauerdekretismus umgangen; dieses Vorbeiregieren, besser: Vorbeigesetzgeben an der eigentlich gesetzgebenden Körperschaft kann als ein klarer Mangel an Problemlösungsfähigkeit des demokratischen Systems, mithin als dessen

---

[1017] Ein Blick in die Geschichte des eigenen Landes lässt Mauceri zu einer ähnlichen Einschätzung gelangen: Für ihn befand sich Peru in „its most polarized political situation in half a century“ (1997: 31).

[1018] Linke Organisationen betrieben beispielsweise die Radikalisierung der Protestaktionen der Massen gegen die Regierung; Sicherheitskräfte, Unternehmerschaft und Militär drängten auf eine – notfalls repressive – Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung; auch wurde in dieser Zeit von den Streitkräften der sog. *Plan Verde* ersonnen, der eine längerfristige Intervention in die Politik vorsah und in der Allianz mit Fujimori zur Anwendung kommen sollte (vgl. Cameron 1998: 127; Lynch 1999: 189; Cotler 2000a: 19f.; Burt 2004: 258). Insgesamt trat damit immer stärker ein gesamtgesellschaftliches „Kriegsszenario“ (Lynch 1999: 223) zutage, das sich auf weit mehr erstreckte als den rein militärisch ausgetragenen Konflikt zwischen Guerilla und Staatsgewalt.

[1019] Dementsprechend groß war der Prestigeverlust der Regierung. Im April 1988 antworteten auf die Frage, ob sie García noch Glauben schenkten, wenn sich dieser an die Bevölkerung wende, 28.3 % mit

unzureichende Konsolidierung, interpretiert werden (vgl. Kapitel 1.4). Dennoch – und diese Feststellung wiegt umso schwerer angesichts der Widrigkeit des Kontextes – konnte die Demokratie auch eine zweite Regierungsperiode überstehen.

In einem anspruchsvolleren Verständnis von demokratischer Konsolidierung müssen allerdings ähnliche Vorbehalte angemeldet werden wie für die ersten fünf Jahre nach Überwindung der Diktatur (vgl. 5.2.1) – wenngleich in verschärfter Form: Die Umgehung des zentralen Repräsentativorgans der peruanischen Demokratie erreichte in der zweiten Hälfte der Dekade ungeahnte Ausmaße, die Unterstützung für die bestehende Herrschaftsordnung und besonders für die sie tragenden Institutionen, v.a. die Parteien, stürzte ins Bodenlose[1020], und in einem großen Teil des Staatsgebietes, den militärisch kontrollierten Notstandszonen, wurden die Spielregeln der Demokratie nicht vollständig eingehalten.[1021] Insofern ist für die real existierende Demokratie wie für deren Konsolidierung Ende der 1980er-Jahre dem seinerzeitigen Urteil von Graham (1992: 217) zuzustimmen: „Democracy exists in Peru only in the sense that political freedom is not restricted. Democratic consolidation remains an elusive goal" (vgl. auch Dietz 1992). Ein derart fragiles politisches System, noch dazu unter massivem Störfeuer aus seiner außerinstitutionellen Umwelt, sollte schlecht gewappnet sein gegen autoritäre Verführungen.

„überhaupt nicht", 43.5 % mit „nicht viel", 16.3 % mit „ziemlich viel" und nur 4.1 % mit „viel" (siehe Farnsworth 1988: 743, Anm. 12).

[1020] Dietz sprach mit Blick auf entsprechende Umfragewerte von einem „abysmal level of support" (Dietz 1992: 255), welcher der Demokratie seitens der Bevölkerung entgegengebracht werde. Empirisch eindeutig ist, dass die Unterstützung für eine Diktatur nach Angaben von *Apoyo* in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre zugenommen hat. Die Gesamtprozentzahl der Diktatur-Befürworter von 15 % im Juni 1990 gegenüber 6 % im April 1987 nimmt sich aber noch immer gemäßigt aus (die entsprechenden Werte für die Demokratie bewegten sich stets oberhalb der 60 %-Marke; vgl. Carrión 1996: 297). Was die Unterstützung der Institutionen des politischen Systems angeht, legt eine im März 1989 in Lima von *Apoyo* durchgeführte Befragung ein weit höheres Unzufriedenheitsniveau an den Tag: Hier sprachen dem Staatspräsidenten gerade 23 % der Befragten, dem Kongress 20 % und den Parteien 17 % ihr Vertrauen aus (vgl. Lynch 1999: 253).

[1021] 1990 standen fast 30 % des staatlichen Territoriums und gut 45 % der Bevölkerung unter *estado de emergencia* (vgl. Lynch 1999: 165). Mit Blick auf die zahlreichen Menschenrechtsverletzungen im Zuge von terroristischer Gewalt und staatlicher Gegengewalt spricht Thiery (2006: 49) von „einer äußerst erbärmlichen Performanz der bürgerlichen Freiheitsrechte." Der Autor bietet eine umfassende Analyse der verschiedenen Defekte, unter denen die peruanische Demokratie seit ihrer Wiedererrichtung leidet (ibid.: 36ff.).

5.2.2.2 Institutionalistischer Erklärungsversuch

5.2.2.2.1 Institutionen

Auch für den Zeitraum von 1985 bis 1990 stößt der Versuch, den Beitrag der politischen Institutionen zur peruanischen Demokratieentwicklung theoretisch-abstrakt zu bestimmen, schnell an seine Grenzen. Das präsidentielle *Regierungssystem* als solches lässt sich nicht für die Dynamik des politischen Prozesses unter García verantwortlich machen. Wohl aber konnte sich der Präsident die konkrete peruanische Ausprägung dieses Regierungssystemtyps zunutze machen. Die Konstitution bot sich, wie schon unter Garcías Vorgänger, als Einfallstor für dekretistische Missbräuche an. Der APRA-Präsident, ein überaus ambitionierter politischer Akteur, nutzte den Interpretationsspielraum und rekurrierte in noch exzessiverer Weise auf die betreffenden Verfassungsnormen[1022] – was zeigt, dass es selten einzelne Institutionen sind, welchen für diese oder jene Fehlentwicklung der schwarze Peter zugeschoben werden kann.

Wiederum trugen ein institutionelles und ein nicht-institutionelles Faktum zum weitgehend konfrontationsfreien Charakter der exekutiv-legislativen Beziehungen bei: Die Mehrheitsverhältnisse waren in beiden Parlamentskammern so eindeutig, dass sich der Präsident weder gezwungen sah, sich die Loyalität von Nicht-Apristen im Parlament gegen eine Beteiligung an der Regierung zu sichern, noch eine Legislative fürchten musste, die ihm Steine in den Weg eigenmächtiger Gesetzgebung legen oder anderweitig ernstlich Kontrollkompetenz ausüben sollte. Zwar regte sich in den Reihen der APRA-Parlamentarier in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode zunehmend Widerstand gegen das selbstherrliche Gebaren Garcías, doch ging diese Opposition nicht so weit, dass sie die Funktionsfähigkeit des Regierungssystems im Sinne einer Paralyse beeinträchtigt hätte. Als nicht-institutioneller, jedoch im Zusammenhang mit den soeben beschriebenen Bedingungen des Regierens stehender Faktor wirkte sich abermals die Unfähigkeit oder Unwilligkeit der Legislative aus, als ernst zu nehmender eigenständiger Akteur aufzutreten. Weder nahm das Parlament seine legislativen Kompetenzen

[1022] Im Vergleich zu seinem Vorgänger, der bereits alles andere als zimperlich mit seiner Dekretkompetenz umgegangen war, steigerte sich beispielsweise der Ausstoß an konstitutionellen Erlassen auf durchschnittlich 22 (nach elf) pro Monat (vgl. Schmidt 1998: 118).

wahr, noch bediente es sich seiner starken Kontrollbefugnisse im nicht-legislativen Bereich (keine einzige Ministerzensur). Diese Selbstunterordnung geht nicht aus der institutionellen Struktur hervor.

Wie schon in den ersten fünf Jahren der Demokratie, so hat auch das parlamentarisch abgebildete *Parteiensystem* der zweiten Hälfte des Jahrzehnts den dekretpolitischen Ambitionen des Präsidenten in die Hände gespielt. Nimmt man die effektive Zahl der Parteien als Kennziffer für die *Fragmentierung*, lag diese (bezogen auf das Abgeordnetenhaus) mit 2.3 noch unter dem bereits niedrigen Wert von 2.5. Dies kann wenig verwundern; schließlich besetzten alleine die APRA-Parlamentarier fast 60 % der Mandate, weit abgeschlagen folgte die (ideologisch nahestehende IU) mit etwa 27 %. Die ideologisch gesehen 'natürliche' Opposition konservativer Parteien sah sich auf gerade 12 % der Sitze reduziert. Sieht man von dem einen Vertreter der *Izquierda Nacionalista* und zwei unabhängigen Parlamentariern ab, waren im Abgeordnetenhaus insgesamt nur vier Parteien vertreten (vgl. Tabelle 57) – zweifelsfrei überaus günstige Bedingungen für einen ambitionierten Staatspräsidenten, der seine politische Agenda zügig und möglichst unverwässert durchsetzen will, ohne in kompromisserheischende und oftmals langwierige Verhandlungen treten zu müssen.

Ein Blick auf die ideologischen Gegensätze im Parlament bietet ein höheres Erklärungspotenzial für den politischen Prozess auf der Ebene des Regierungssystems als die allgemeine Einschätzung der *Polarisierung* des Parteiensystems. Diese stieg im Laufe der Amtszeit Garcías beträchtlich an (vgl. Coppedge 1998a: 558), insbesondere im Gefolge des Coups der Bankenverstaatlichung, als sich die Rechte mit prononciert neoliberalen Positionen gegen die etatistische Politik der Regierung zu profilieren begann (vgl. Lynch 1999: 197) – allerdings als außerparlamentarische politische Kraft. Innerhalb der parlamentarischen Arena wirkte sich die Konstellation politischer Kräfte günstig auf die exekutiv-legislative Entscheidungsfindung aus: Zum einen vergrößerte die relativ *geringe* programmatische Distanz zwischen der Regierungspartei APRA und den gemäßigten IU-Gruppierungen (vgl. Graham 1992: 149), wenngleich nicht messbar im Sinne eines festen Kontingentes regierungstreuer Abgeordneter, de facto und zumindest in der ersten Hälfte der Legislaturperiode die parlamentarische Basis des Präsidenten. Zum anderen schloss die *große* ideologische Entfernung der konservativen Parteien von der

Izquierda Unida ein wirkungsvolles gemeinsames Opponieren gegen die Regierungspolitik von vornherein aus.

Die zweite qualitative Parteiensystem-Dimension, die *Institutionalisierung*, entwickelte sich von 1985 bis 1990 zwar in Richtung auf einen allgemeinen Strukturverlust und eine Entwurzelung der etablierten politischen Repräsentanten von deren gesellschaftlichem Substrat, doch wirkte sich dieser Prozess noch nicht wesentlich auf die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative aus. Nachdem die Kommunalwahlen im November 1983, also noch zu Zeiten der Vorgängerregierung, einen ersten Vorgeschmack auf die künftige *Instabilität der zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster* gegeben hatten, weist ein Volatilitätswert von 50 (bezogen auf das Abgeordnetenhaus) für die Parlamentswahlen 1985 gegenüber denjenigen von 1980 auf die hohe Wechselbereitschaft des desillusionierten peruanischen Elektorats hin – die höchste in den 1980er-Jahren in ganz Lateinamerika (Cotler 2000b: 114).[1023] Die *gesellschaftliche Verankerung* des Parteiensystems muss gleichfalls als im Schwinden begriffen qualifiziert werden, wenngleich der Beginn von Garcías Amtszeit einen anderen Schluss nahe legt: Schließlich statteten die peruanischen Wähler 1985 den mit großer Mehrheit gewählten Präsidenten völlig konsistent mit gleichfalls klaren Mehrheiten in beiden Kongresshäusern aus (García: 47 %, APRA: 50.1 % bzw. 51.3 % Stimmenanteil; absolute Sitzmehrheiten in beiden Kammern) und trugen so dazu bei, eine Paralyse des politischen Prozesses unwahrscheinlich zu machen.[1024] Vor dem Hintergrund des Krisenkontextes und unter dem allgemeinen Eindruck totalen Versagens der Regierung kam es im Laufe der Jahre allerdings dann zu dem, was Cotler (1993: 211ff.) als „Zusammenbruch der Parteien und politischen Identitäten“ zu beschreiben versuchte (vgl. auch Grompone 1991: 23ff.; Cotler 1995b: 346ff.) – ablesbar an sinkenden Graden der Parteiidentifikation und einem Ende der Dekade praktisch generalisierten Misstrauen gegenüber den politischen Parteien.[1025] Hier klaffte eine Repräsentationslücke (vgl. Graham 1992: 204; vgl. auch

[1023] Konsequenterweise wurde dieser Trend dann auch bei den Kommunalwahlen 1989 fortgesetzt: Hier stürzte die APRA landesweit auf 23 % ab (siehe Cotler 1995b: 344).

[1024] Die Konsistenz im Wahlverhalten traf auch auf die anderen sich zur Wahl stellenden Parteien zu (vgl. Tuesta 1996: 151).

[1025] Vom Meinungsforschungsinstitut *Apoyo* in Lima durchgeführte Umfragen zeigen für den Zeitraum von November 1986 bis November 1989 einen Rückgang des Anteils der Befragten, die sich mit einer bestimmten Partei identifizieren, von immerhin 49 % auf zuletzt 27 %. Parallel dazu stieg der Prozent-

Burt 2004: 253f.), in die parteilich ungebundene 'Außenseiter' stoßen sollten.[1026] Was die *Legitimität des Wahlwettbewerbs und seiner Ergebnisse* angeht, so waren die Wahlen von 1985 zwar noch klar von Parteiakteuren beherrscht. Diese Vormachtstellung büßten die traditionellen Repräsentationsagenten im Zuge des allgemeinen Vertrauensverlustes zu Ende von Garcías Amtszeit allerdings massiv ein; Outsider begannen an die Tür des Repräsentativsystems zu klopfen. Für den Großteil der Legislaturperiode muss indes noch eine Dominanz der traditionellen Parteipolitik festgestellt werden. Im Verbund mit den parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen dürften sich die *party politics* der García-Zeit mit ihrer nach wie vor hohen Parteiloyalität der Kongressabgeordneten regierbarkeitsförderlich ausgewirkt haben. Damit ist die *organisatorische Verfestigung* des Parteiensystems angesprochen, die trotz des durch Garcías Führungsstil auf die Spitze getriebenen Personalismus, der auch innerhalb der eigenen Reihen zu erheblichen Frustrationen geführt und die Fraktionskohäsion zumindest abgeschwächt hat, noch eine beträchtliche Strukturierungskraft auf den politischen Prozess auszuüben vermochte.

Der politisch-institutionellen Variablen *Wahlsystem* kommt für den Zeitraum 1985-1990 ähnliche Konsolidierungsrelevanz für die junge peruanische Demokratie zu wie in den ersten fünf Jahren nach Überwindung der Diktatur. Auch in der zweiten Hälfte der Dekade hat das *Parlamentswahlsystem* seine grundlegenden Funktionen in ausgewogener Form zu erfüllen vermocht: Weder brachte die Umwandlung von Stimmen in Mandate eine extreme Verzerrung der parteilichen Stärkeverhältnisse, wie sie in den Stimmenanteilen zum Ausdruck kamen, mit sich (Loosemore-Hanby-Index für das Abgeordnetenhaus: 10.6, für den Senat: 2.1; Repräsentationsfunktion)[1027], noch wirkte die

satz von Umfrageteilnehmern mit einer Präferenz für 'Unabhängige' von 49 auf 70 % an (vgl. Schmidt 1996c: 326). In einer ebenfalls von *Apoyo* in der Hauptstadt durchgeführten Befragung (März 1989) sprachen gerade noch 17 % der Befragten den Parteien ihr Vertrauen aus (vgl. Lynch 1999: 253). Dieses Misstrauen findet sich auch in der messbaren Glaubwürdigkeit der traditionellen Parteipolitiker wieder (vgl. hierzu die entsprechenden *Apoyo*-Umfragen, wiedergegeben in Lynch 1999: 192).

[1026] Die Totaldiskreditierung der Parteien sollte den Erfolg der sog. Anti-Parteien-Politik als dauerhaften Zug des politischen Lebens in der Andenrepublik begründen. Als Avantgarde des neuen Außenseitertums (auf kommunaler Ebene) trat Ricardo Belmont auf, der 1989 als parteiunabhängiger Kandidat zum Bürgermeister von Lima gewählt wurde (vgl. auch Dietz 1992: 251). Die Wahl Alberto Fujimoris zum Staatspräsidenten ein Jahr später leitete dann die Epoche der Anti-Parteien-Politik auf nationaler Ebene ein.

[1027] Trotz dieser Werte übte das Wahlsystem auf einige Parteien einen (hinsichtlich der Wahlen zum Abgeordnetenhaus) signifikanten Disproportionseffekt aus. Besonders der PPC wurde durch das Wahlsys-

zur Anwendung kommende Proportionalwahl dem Konzentrationserfordernis des Wahlsystems so entgegen, dass die exekutiv-legislative Entscheidungsfindung beeinträchtigt worden wäre. Im Gegenteil: Wie schon Belaúnde kam auch García in den Genuss einer 'künstlichen Aufblähung' des Wahlergebnisses für die siegreiche Partei (vgl. auch Bernales 1990: 197; Tuesta 1995: 67; Lynch 1999: 177). Von einer *manufactured majority* zu sprechen erscheint hinsichtlich der Wahlen von 1985 allerdings unangebracht. Schließlich vereinigte die APRA hier bereits nach Stimmen eine absolute Mehrheit für beide Parlamentskammern auf sich (50.1 % für das Abgeordnetenhaus, 51.3 % für den Senat) und bedurfte daher gar keiner Übervorteilung durch das Wahlsystem.

Der Beitrag des technischen Elements *Wahlkreiseinteilung* zu dieser Gesamtleistung des Wahlsystems war ähnlicher Natur wie schon bei den Gründungswahlen 1980. Wieder lassen sich unterschiedliche Disproportionswirkungen für beide Parlamentskammern ausmachen, die sich klar an den differenten durchschnittlichen Wahlkreisgrößen festmachen: Für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus lag weiterhin eine mittlere Durchschnittsgröße zugrunde (Senatswahlen: ein nationaler Wahlkreis), weswegen die Stimmen-Mandate-Umrechnung weit weniger permissiv erfolgte als bei der Bestellung des Senats. Dementsprechend 'wahrheitsgetreuer' wurden bei Letzterem die parlamentarischen Stärkeverhältnisse abgebildet, während sich in der ersten Kammer starke Verzerrungen ergaben – was sich insbesondere an der unverhältnismäßigen Fraktionsstärke der siegreichen APRA (Sitzanteil: 59.4 %, Stimmenanteil: 50.1 %) ablesen lässt.[1028]

Erstmalig kam 1985 (sieht man von den Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung 1978 ab) die Möglichkeit der Präferenzstimmgebung zum Einsatz. Indem das peruanische Elektorat mit zwei optionalen Präferenzstimmen ausgestattet wurde, konnte es entscheidenden Einfluss auf die personelle Zusammensetzung des Kongresses nehmen. Etwa ein Drittel der Parlamentarier kam auf diesem Wege in Amt und Würden (vgl. Tuesta 1996: 146). Ob damit erwähnenswerte demokratierelevante Effekte der

tem relativ stark benachteiligt: Obwohl er immerhin 11.1 % der Stimmen auf sich vereinen konnte, besetzte er nur 6.7 % der Sitze (vgl. Bernales 1990: 198; Tuesta 1996: 139). Nur wenig besser erging es der bei den Wahlen von 1985 ohnehin stark gebeutelten AP, die mit 8.4 % Stimmenanteil nur auf 5.6 % der Abgeordnetenmandate kam. Auch muss darauf hingewiesen werden, dass nicht alle politischen Gruppierungen bereits mit Minimalwahlerfolgen bei der Sitzverteilung berücksichtigt werden konnten. Kleinstparteien verpassten den Einzug ins Parlament (vgl. Tuesta 2005: 465, 469).

[1028] Bei den Senatswahlen vereinigte die APRA hingegen 51.3 % der Wählerstimmen auf sich und kam auf 50.1 % der Mandate.

Kandidatur- und Stimmgebungsform verknüpft sind, erscheint indes fraglich. Zwar wurde der Zugriff der Parteiführungen auf die Selektion des parlamentarischen Spitzenpersonals durch die direkte Einflussnahme der Wählerschaft sichtbar gelockert, zwar kann davon ausgegangen werden, dass damit eine Schwächung der Parteiorganisationen und stärkere Anreize für parteiunabhängige Kandidaturen einhergingen (ibid.: 146f.). Doch es erschiene überzogen, der peruanischen Präferenzstimmgebung eine größere Rolle bei der Erklärung des politischen Prozesses in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre zuzuschreiben. Sollte 1985 eine wahlsystemisch geförderte Personalisierung des ohnehin hoch personalistischen politischen Wettbewerbs in der Andenrepublik stattgefunden haben, so war dieses technische Wahlsystem-Element zumindest nicht imstande, einen ernstlichen Disziplinverlust innerhalb der APRA-Fraktion zu provozieren, der sich paralysierend auf den exekutiv-legislativen Entscheidungsprozess ausgewirkt hätte (zum *voto preferencial* bei den Kongresswahlen 1985 vgl. auch Tuesta 1986: 45ff.; Bernales 1990: 199f.; Planas 2000: 199ff.). Die *Stimmenverrechnung* wirkte wie schon 1980 als Transmissionsriemen für eine weitgehend ungestörte Übertragung des Wahlergebnisses von der Ebene der Wählerstimmen auf die der Parlamentsmandate.

1985 kam es nicht zu einer Aktualisierung der dem *Präsidentschaftswahlsystem* institutionell innewohnenden Gefahr der *reversión del resultado*. Der ungemein populäre Alan García wurde bereits im ersten Wahlgang zum Sieger gekürt, sodass eine Stichwahl nicht erforderlich wurde. Die Gleichzeitigkeit der Wahlen für Staatsoberhaupt und Kongress (*Timing*) tat ein Übriges, um möglichst hohe Mitnahmeeffekte der Präsidentenwahl wirksam werden zu lassen. Damit können der überwältigende Wahlsieg von Garcías Partei und die damit verbundenen regierungsfreundlichen parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse nicht allein auf die Attraktivität von Präsidentschaftskandidat und Parteiprogrammatik oder die Abstrafung der Vorgängerregierung zurückgeführt werden; sie stehen auch in institutionellem Zusammenhang.

5.2.2.2.2 Kontext

Die beiden großen Gesellschafts- und Politikaufgaben Wirtschaftskrise und politische Gewalt wuchsen sich in der zweiten Hälfte der Dekade zu veritablen Katastrophen aus.

„(K)ein Land – vielleicht Nicaragua ausgenommen – stand wie Peru diesen beiden Herausforderungen zur gleichen Zeit in diesem Maße gegenüber“ (Crabtree 2000/01: 101).[1029] Hyperrezession, Hyperinflation und Hyperterrorismus blieben im kollektiven Gedächtnis der Peruaner untrennbar mit der Amtszeit des zweiten demokratisch gewählten Präsidenten verbunden. Worin besteht die Relevanz dieser zentralen Kontextfaktoren für die weitere Entwicklung der Demokratie in der Andenrepublik?

Es lässt sich eine kausale Linie ziehen von den Widrigkeiten des Kontextes über das politische Institutionensystem hin zur Stabilität der peruanischen Demokratie: Die als existenzielle Bedrohung empfundene Wirtschafts- und Sicherheitskrise schlug auf die etablierten Parteien, allgemein: die bestehenden Institutionen über, da sich diese offenbar als unfähig erwiesen hatten, der Problemlage Herr zu werden. Mit der so diskreditierten Institutionalität tat sich ein Repräsentationsvakuum auf, das Einfallsmöglichkeiten für politische Kräfte bot, die sich *ex negatione* – gegen das bestehende Repräsentativsystem – definierten und damit auf Stimmenfang gingen. Noch schlug die Repräsentationskrise nicht in eine solche der Demokratie um, doch tickte spätestens seit Ende der 1980er-Jahre eine Zeitbombe, die nur noch auf den Kairos wartete, der sie zünden sollte.

Bei aller makroanalytischen Betrachtung darf die *Person des Präsidenten* nicht außer Acht gelassen werden. Es war García selbst, der maßgeblich zu einer Verschärfung der bereits drückenden Krisen beigetragen hat (vgl. Mayorga 1995: 17; Crabtree 1997: 104; Hentschke 2004: 90).[1030] Gerade die extreme Talfahrt der peruanischen Volkswirtschaft und die damit einhergehende Hyperinflation hätten aller Wahrscheinlichkeit nach vermieden werden können, wäre der Präsident bei dem Versuch der Bankenverstaatlichung nicht wieder seinem autoritär-selbstherrlichen und unkonsultativen Entscheidungsstil

---

[1029] Farnsworth (1988) sprach von einer „Nation in der Krise“ („nation in crisis”). Nicht hingewiesen werden soll hier auf die indirekte Relevanz des Terrorismus für die Konsolidierung der Demokratie: Abgesehen davon, dass die grassierende politische Gewalt das demokratische System gleichsam unter Dauerstress setzte, rief der Terrorismus eine zunehmend schärfere Reaktion des Militärs sowie eine Ausweitung der Notstandszonen hervor. Prospektiv kann er sogar mit dem Selbstputsch Fujimoris 1992 in Verbindung gebracht werden; das K.o. der Demokratie stellt in dieser Sichtweise dann einen späten Sieg der in den 1980er-Jahren unbewältigten politischen Gewalt dar (Lynch 1999: 231).

[1030] Siehe auch Di Tella, der gelinde urteilt: „Die Amtsführung von Alan García war nicht glücklich“ (1993: 305; Übersetzung AO). Eine im September 1988 von *Apoyo* in Lima durchgeführte Umfrage kommt zu dem Ergebnis, dass die Person Alan García als hauptursächlicher Faktor für die Wirtschaftskrise des Landes angesehen wurde (vgl. Lynch 1999: 183).

gefolgt, mit dem er heimische wie internationale Unternehmerschaft und Finanzwelt gegen sich aufbrachte.

Mit der Person Alan García untrennbar verknüpft ist der Kontextfaktor *politische Kultur*. Die Wahl und das Regnum des APRA-Präsidenten erscheinen wie eine prototypisch lateinamerikanische Realisierung des personalistischen politisch-kulturellen Erbes, der Präsident selbst als Wiedergänger des historischen *caudillismo*. Das perfekte Gegenstück dazu bildet offenbar das für populistischen Diskurs anfällige und hierarchisch geprägte Denken 'des Volkes'. Das Phänomen García scheint ein weiteres, wenn auch besonders eindrucksvolles Glied in der langen Kette messianischer Lichtgestalten in der politischen Geschichte Perus zu sein (vgl. McClintock 1994). Doch Vorsicht. Zwar entbehrt der Hinweis auf die subjektive Dimension des Politischen *a la latina* bzw. *peruana* nicht einer gewissen Plausibilität. Auch hat die Person des Präsidenten maßgeblich zu einer Diskreditierung des Institutionengefüges und damit zu einer Destabilisierung der demokratischen Ordnung beigetragen. Doch sollten Kausalhypothesen zu Erscheinungen, die sich dem unmittelbaren empirischen Zugriff entziehen, mit großer Vorsicht formuliert werden; gerade mit Blick auf das Konzept 'politische Kultur' besteht die Gefahr, dass dieses zur Residualkategorie verkommt, die immer dann herhalten muss, wenn andere Erklärungsversuche ausgereizt sind. Umfragewerte sprechen sogar eher eine nicht-autoritäre Sprache und weisen darauf hin, dass die Unterstützung für die Demokratie als Herrschaftsform in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre, wenngleich abnehmend, insgesamt gegeben war (vgl. Anm. 934).

Wie schon in den ersten fünf Jahren nach der Transition hing die Demokratie auch unter der Regierung García wieder am seidenen Faden des Militärs. Im Ganzen müssen die *zivil-militärischen Beziehungen* für den betreffenden Zeitraum als einigermaßen spannungsfrei bezeichnet werden. Der erste demokratische Machtwechsel fand ohne jedwede Opposition seitens der Uniformierten statt, welche die traditionellen Vorbehalte gegen eine APRA-Regierung offensichtlich aufgegeben hatten und sich loyal gegenüber der neuen zivilen Autorität zeigten (Crabtree 1985: 79; McClintock 1988: 176; Rospigliosi 1988: 157ff.). Wenngleich die Subordination des Militärs also formal gegeben war, so kann de facto von einer solchen doch nur eingeschränkt die Rede sein: Zum einen brachte die immer weitere Ausdehnung von Notstandszonen die Einrichtung von „Parallelregierungen" (McClintock 1988: 176) in diesen Gebieten mit sich; diese waren

weder ziviler Natur noch demokratisch legitimiert. Zum anderen mehrten sich gegen Ende des Jahrzehnts Anzeichen für eine schwindende Loyalität des Militärs bzw. sogar eine explizite Infragestellung der Zivilsuprematie in Krisenzeiten[1031]; konkrete Pläne zur gewaltsamen Übernahme der Regierungsgewalt legen hiervon Zeugnis ab. Indem diese Putschpläne (noch) nicht realisiert wurden (vgl. Lynch 1999: 189), konnte die Demokratie aber auch ihre zweite Legislatur vollständig überleben.

5.2.2.2.3 Fazit

Der Beitrag der Institutionen zur Dynamik des politischen Prozesses zwischen 1985 und 1990 drängt sich nicht auf. Die exzessiv dekretgestützte Politik der Regierung wurde zwar erst durch die entsprechenden Verfassungsartikel und damit spezifische institutionelle Merkmale des peruanischen Regierungssystems ermöglicht, doch muss eher das Zusammenspiel von Krisenkontext und quasi alleinentscheidendem Chefkrisenmanager García dafür verantwortlich gemacht werden, dass sich die Machtbalance weiter zugunsten der Exekutive verlagerte. Dennoch bleibt aus institutionalistischer Perspektive festzuhalten, dass die exekutivlastigen, gleichwohl insgesamt reibungslosen Beziehungen zwischen den Gewalten, wie sie sich uns in der Nachlese des politischen Prozesses präsentieren, nicht ohne den Hinweis auf eine bestimmte Institutionenkonfiguration erklärt werden können: Erst das niedrige Fragmentierungsniveau des Parteiensystems, eine günstige ideologische Stärkekonstellation im Kongress und ein Institutionalisierungsgrad, der exekutiv-legislatives Entscheiden zumindest prinzipiell möglich machte, aber auch ein moderat majoritär wirkendes Parlamentswahlsystem sowie die Simultaneität von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen haben dazu beigetragen, eine besonders potente Regierungsmehrheit bereitzustellen.

[1031] Zwei Vorfälle bezeugen diese Entwicklung: Im April 1987 brachten die Streitkräfte ihren Widerstand gegen die geplante Schaffung eines Verteidigungsministeriums zum Ausdruck (es wurde eine Einschränkung der militärischen Autonomie in verschiedenen Bereichen erwartet), indem die Luftwaffe den Regierungspalast in geringer Höhe überflog. Im Januar 1989 traten, inmitten von Putschgerüchten und als Protest gegen sinkende Einkommen, mehr als zweitausend Offiziere von ihren Posten zurück (vgl. Graham 1992: 165f.).

5.2.3 Die Regierungszeit Fujimori I (1990-1995)

Das Jahr 1990 markiert eine Zäsur in der Demokratiegeschichte Perus. Ein Außenseiter betrat die politische Welt, deren Institutionen er fortan für seine Zwecke nutzen sollte – so weit, dass irgendwann „kaum noch die Hülle einer Demokratie“ (von Oertzen/Goedeking 2004: 121) übrig blieb. Alberto Fujimori, gestreng-selbstgerechter Herrscher von Volkes Gnaden, der das bekannte Diktum des Sonnenkönigs Ludwig XIV. in ein auf sich selbst gemünztes „Die Macht bin ich“ wandelte, scheidet die bisherige politische Entwicklung seit der Transition 1980 in ein Vorher und ein Nachher.

Wir erinnern uns: Die junge peruanische Demokratie hatte sich in ihrer ersten Dekade mitnichten konsolidieren können; vielmehr hatte das neue Herrschaftssystem von Beginn an unter Dauerstörfeuer aus einer widrigen Umwelt gestanden. Die Institutionenordnung hatte einer Konsolidierung der Demokratie im Ganzen zwar nicht entgegengestanden, doch waren die zentralen Akteure innerhalb dieser Institutionenstruktur nicht in der Lage gewesen, den Berg an gesellschaftlichen Problemen auch nur annähernd in den Griff zu bekommen. Im Gegenteil: Anfang der 1990er-Jahre fanden Neulinge auf der politischen Bühne – darunter Fujimori – ein Trümmerfeld der Repräsentation vor, das die diskreditierten Parteien hinterlassen hatten und auf dem sich unangeahnte Wahlerfolge erringen ließen.

5.2.3.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems

5.2.3.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung

Im Wahlkampf ließ sich das Erfolgspotenzial des neuen politischen Außenseitertums unter Beweis stellen (vgl. zum Folgenden Huhle 1991: 36f.; Dietz 1992: 250f.; Graham 1992: 153f.; Ferrero 1993: 29f.; McClintock 1994: 305f.; Mayorga 1995: 18ff.; Schmidt 1996c: 325ff.; Cameron 1997: 42ff.)[1032]: Das aus der Oppositionsbewegung gegen Präsident García hervorgegangene Bündnis *Frente Democrático* (FREDEMO) stellte mit dem bekannten Schriftsteller Mario Vargas Llosa lange Zeit den unangefochtenen Favo-

riten im Wettlauf um das höchste Staatsamt. Sämtliche Umfragen deuteten auf einen Sieg des als weit rechts auf dem ideologischen Spektrum Wahrgenommenen hin, wobei als Restunsicherheit lediglich die Frage blieb, ob der zum Politiker gewandelte Literat bereits im ersten Wahlgang (8. April 1990) zum Präsidenten gekürt würde oder aber sich einer Stichwahl stellen müsste.[1033] Erwartungsgemäß erreichte der Favorit den ersten Platz. Allerdings war ihm – völlig überraschend – ein politischer Nobody dicht auf den Fersen: Alberto Fujimori, drei Wochen zuvor mit 5 % noch weit abgeschlagen in der über Umfragen messbaren Wählergunst, belegte mit 29.1 % den zweiten Platz, nur wenig hinter Vargas Llosa (32.6 %), und erzielte damit weit mehr als den Achtungserfolg eines politischen Newcomers (vgl. Tabelle 58). Fujimori, Agrarwissenschaftler, Rektor der *Universidad Nacional Agraria* und japanischer Abstammung, hatte sich mit seinem Wahlkampfslogan „Arbeit, Ehrlichkeit und Technologie'" (*trabajo, honestidad y tecnología*; siehe z.B. Cotler 1992: 161; von Oertzen/Goedeking 2004: 114f.) als eine Art apolitischer ehrlicher Makler zum Wohle des kleinen Mannes gegen die weithin als Zumutung empfundene Ankündigung eines wirtschaftspolitischen Schockprogramms aus dem Munde Vargas Llosas profiliert. *El chino*, wie er in Anspielung auf seine japanische (sic!) Herkunft auch genannt wird, hatte wider die 'politische Klasse', die Parteien und die wirtschaftliche Elite gewettert und sich als Retter der Nation angeboten. Die Basis seiner Bewegung *Cambio 90* (C 90), der es an einem Programm ebenso mangelte wie an Parteistrukturen, bestand zum großen Teil aus evangelischen Christen, Unternehmern des informellen Sektors und anderen politischen Außenseitern.

Tabelle 58: Ergebnis der peruanischen Präsidentschaftswahlen 1990 (erster Wahlgang)

in % der gültigen Stimmen

Mario Vargas Llosa (FREDEMO)	32.6
Alberto Fujimori Fujimori (C 90)	29.1
Luis Alva Castro (APRA)	22.5

[1032] Ausführungen zum Wahlkampf 1990 finden sich auch in Cameron (1994: 129ff.); Cotler (1995b: 347ff.).

[1033] Auch wenn Vargas Llosa mit Alfonso Barrantes (*Izquierda Socialista*) und Henry Pease (*Izquierda Unida*) zwei weit links stehende Gegenbewerber hatte (vgl. die entsprechenden Umfragewerte von *Apoyo* für den Zeitraum von Januar bis April 1990, ausgewertet in Schmidt 1996c: 333), kann angesichts der Dominanz des konservativen Kandidaten über fast den gesamten Zeitraum des Wahlkampfes nur bedingt von signifikanter Polarisierung im Sinne ideologisch-programmatischer Differenz gesprochen werden.

Henry Pease García (IU)	8.2
Alfonso Barrantes Lingán (IS)	4.7
Roger Cáceres Velásquez (FNTC)	1.3
Ezequiel Ataucusi Gamonal (FREPAP)	1.1
Andere	0.5

Quelle: Tuesta (2005: 473).

Die Kampagne zur Stichwahl brachte eine Polarisierung des politischen Wettbewerbs mit sich – nicht ausschließlich im klassisch ideologisch-programmatischen Sinne (vgl. zum Folgenden wieder die im letzten Absatz angegebene Literatur)[1034]: Nicht nur artete der Wahlkampf in eine Sequenz aus persönlichen Angriffen und Gegenangriffen aus (vgl. auch Tuesta 1996: 158), auch nahm die Schlammschlacht klassenkämpferische (Fujimori driftete in seinem Versuch, Stimmen von linken und APRA-Wählern an sich zu reißen, weit nach links ab) und rassistische Töne an; gegenüber standen sich die beiden ethnischen Gegenpole der peruanischen Gesellschaft: hier der weiße, elitäre, als Vertreter der Oberschicht und letztlich der traditionellen Parteien wahrgenommene Vargas Llosa[1035], dort der nicht-weiße, bodenständige, aus bescheidenen Verhältnissen aufgestiegene und eine völlig neue Form der Repräsentation verkörpernde Fujimori.[1036] Unterstützt von der Linken und APRA, machte dieser das Rennen: Am 10. Juni ließ der

[1034] Ein markanter Rechts-links-Gegensatz wäre dagegen zu erwarten gewesen, hätten sich der konservative Vargas Llosa und der linke Präsidentschaftskandidat Barrantes gegenübergestanden (vgl. McClintock 1994: 305). Die Spaltung der Linken ein Jahr vor den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen verhinderte eine solche Konstellation allerdings (vgl. Schmidt 1996c: 327; Cameron 1997: 44f.).

[1035] Die allgemeine Zuordnung zur traditionellen Parteipolitik war nicht ganz unberechtigt: Die Präsidentschaftskandidatur Vargas Llosas war Teil eines umfassenden Verhandlungspakets, das dieser mit den Spitzen der traditionellen Parteien AP und PPC geschnürt hatte. So sollten beispielsweise Vertreter von *Acción Popular* und *Partido Popular Cristiano* die Vizepräsidentschaften sowie einen Großteil der Parlamentsmandate von FREDEMO besetzen, während Vargas Llosas *Movimiento Libertad* die Gesamtkontrolle der Exekutive zugestanden wurde (vgl. Schmidt 1996c: 325f.). Insofern bot die peruanische Rechte zu den Wahlen 1990 „alten Wein in neuen Schläuchen“ (Cameron 1997: 43) an.

[1036] Cameron gibt zu bedenken: „The 1990 election was perhaps the most polarized election in Peruvian history“ (1994: 141). Insofern der Faktor Ethnizität erstmalig politische Prominenz in Wahlkampfzeiten (und darüber hinaus) erlangte, kann Fujimori als (asiatischstämmiger) Vorbote der „neue(n) Sichtbarkeit indigener politischer Präsenz“ (Scheuzger 2004: 153) in Lateinamerika qualifiziert werden (vgl. auch von Oertzen/Goedeking 2004: 114).

Outsider den als Outsider verkappten Insider[1037] (vgl. Cotler 1995a: 130) mit 62 gegen 38 % der Stimmen weit hinter sich (vgl. Tabelle 59).[1038]

Tabelle 59: Ergebnis der peruanischen Präsidentschaftswahlen 1990 (Stichwahl)

in % der gültigen Stimmen

Alberto Fujimori Fujimori (C 90)	62.4
Mario Vargas Llosa (FREDEMO)	37.6

Quelle: Tuesta (2005: 473).

Das Neuartige an diesem Urnengang war nicht nur, dass ein politischer Außenseiter ohne jedwede politische Erfahrung, ohne politische Gruppierung, die des Namens 'Partei' auch nur annähernd würdig gewesen wäre, ohne programmatisches Profil[1039] und ohne größere finanzielle Ressourcen das höchste Amt im Staate erobern konnte[1040]; neu war zweitens, dass erstmals eine Stichwahl im Rennen um die Präsidentschaft notwendig wurde; drittes – und damit im Zusammenhang stehendes – Novum war eine exekutiv-legislative Kräftekonstellation, die es im postautoritären Peru noch nicht gegeben hatte: ein Präsident ohne eigene Parlamentsmehrheit.

Zeitgleich zur ersten Runde der Präsidentschaftswahlen war ein neuer Kongress bestimmt worden, dessen Mehrheitsverhältnisse sich ungünstig für die Regierungsaussichten der neuen Exekutive ausnahmen: In einer extrem zersplitterten parlamentarischen Parteienlandschaft (5.8 effektive Parteien) besetzten Vertreter von Fujimoris Wahlplattform – nur als zweite Kraft hinter der APRA-Fraktion – weniger als ein Viertel der Sit-

[1037] Genau genommen handelt es sich bei Vargas Llosa um einen Außenseiter (Herkunft von außerhalb des etablierten Parteiensystems) mit 'Parteientoleranz' (Anerkennung der Notwendigkeit von Parteien für die Demokratie) (vgl. Kenney 1998: 59f.).

[1038] Das Ergebnis steht in krassem Missverhältnis zu den jeweils aufgewendeten Wahlkampfkosten. Während diese für FREDEMO auf über 12 Mio. US-Dollar beziffert werden, beliefen sie sich im Falle von *Cambio 90* auf unter 200.000. Doch „(a)uch mit 60fachem finanziellen *overkill* vermochten die Wahlkampfprofis der FREDEMO nicht gegen eine Strömung anzukämpfen, die sich aus tiefen Quellen speiste und die Wähler von ihnen wegriß" (Huhle 1991: 37; Hervorhebung im Original).

[1039] Fujimoris 'Programm', mit dem er den Coup des Überraschungssieges landete, bestand aus „einfachen Lösungsvorschlägen und volkstümlichen Platitüden" (Göller 1998: 15).

[1040] Schmidt (1996b, 1996c) sprach im Zusammenhang mit dem Überraschungssieg Alberto Fujimoris von 'Tsunami', lange bevor der Begriff durch die pazifische Flutwelle im Jahr 2004 prominent wurde.

ze in beiden Kammern (vgl. Tabelle 60).[1041] Fujimori schien dazu verdammt zu sein, als „politisches Waisenkind“ (Steinhauf 2000e: 28, 2004b: 272) zu regieren: ohne nennenswerte parlamentarische Basis, deren Mitglieder angesichts des Bewegungscharakters von *Cambio 90* zudem keineswegs als disziplinierte Truppe gelten konnten und über keinerlei parlamentarische Erfahrung verfügten (Huhle 1991: 36; McClintock 1994: 310; Kenney 1996: 80ff.; Cameron 1997: 38, 49). Eine legislative Dominanz des politischen Prozesses durch die Exekutive wie in den 1980er-Jahren schien damit auf den ersten Blick zwar ausgeschlossen (Schmidt 1998: 111). Doch stellte diese Konstellation eine „potential time bomb in legislative-executive relations“ (Cameron 1997: 49) dar. Es mussten sich nur entsprechend konfliktiv eingestellte politische Akteure in entsprechend kritischen Situationen finden, die sie zünden würden.

Tabelle 60: Zusammensetzung des peruanischen Kongresses, 1990-1992

	Abgeordnetenhaus		*Senat*	
	Sitze	Sitzanteil in %	Sitze	Sitzanteil in %
Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)	53	29.4	17	27.4
Cambio 90 (C 90)	32	17.8	14	22.6
Acción Popular (AP)	26	14.4	8	12.9
Partido Popular Cristiano (PPC)	25	13.9	5	8.1
Izquierda Unida (IU)	16	8.9	6	9.7
Movimiento Libertad (ML)	9	5.0	6	9.7
Frente Independiente Moralizador (FIM)	7	3.9	-	-
Izquierda Socialista (IS)	4	2.2	3	4.8
Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FNTC)	3	1.7	1	1.6
Solidaridad y Democracia (SODE)	2	1.1	1	1.6
Unabhängige	3	1.7	1	1.6

Quelle: Tuesta (2005: 469).

Die prekäre parlamentarische Basis des Präsidenten hätte eine mehrheitsbeschaffende Bündnispolitik notwendig gemacht. Doch Fujimori schlug einen anderen Weg ein: Anstatt die gegnerischen und klar die Mehrheit im Kongress bildenden Kräfte in seine Regierung einzubinden, wählte er die Konfrontation: „Almost from the outset of his admi-

[1041] Rechnet man die Einzelparteien von FREDEMO zu einer Gesamtfraktion zusammen, stellt diese die stärkste Kraft im neu gewählten Kongress dar, gefolgt von APRA und – erst an dritter Stelle – *Cambio 90*.

nistration, Fujimori devoted himself to a frontal attack on Congress and its politicians, denouncing them for obstructionism and ineffectiveness" (Ferrero 1993: 30). Dabei hätte Fujimori, rein rechnerisch und was die ideologischen Distanzen angeht, ein echt koalitionsförmiges oder quasikoalitionsförmiges Bündnis bilden können: entweder Mitte-rechts mit den FREDEMO-Parteien oder Mitte-links mit der noch immer parlamentarisch gewichtigen APRA (Schmidt 1998: 111; skeptisch hierzu Kenney 1996: 82ff.).[1042] Er zog allerdings eine Regierung vor, die sich weitgehend aus parteiunabhängigen Persönlichkeiten zusammensetzte; selbst *Cambio 90* war dort mit keinem (!) Minister vertreten.[1043] Doch offenbar war der Präsident nicht darauf aus, seine eigene, ihm auf demokratischem Wege zugekommene Machtposition gleichfalls demokratisch-institutionell abzusichern. Zentraler Stützpfeiler des fujimorischen Regierens sollte stattdessen, wie später weiter auszuführen sein wird, eine Allianz mit den Streitkräften werden (vgl. u.a. Kenney 1996: 85f.; Cameron 1997: 38).

5.2.3.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative

5.2.3.1.2.1 Von Fujimoris Wahl bis zum autogolpe

In den Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative sollte ein konfrontativ-autoritärer Regierungsstil, der Beschimpfungen politischer Gegner statt sachlicher Auseinandersetzung favorisierte und möglichst ungestörtes exekutives Alleinentscheiden anstrebte, zum Markenzeichen Fujimoris werden. Doch zunächst machte sich noch keine „präsidentielle Megalomanie" (McClintock 1994: 308) bemerkbar (vgl. zum Folgenden insbesondere Paniagua 1992: 50ff.; McClintock 1994: 310ff., 1996: 60ff.; Kenney 1996: 90ff.; Cameron 1997: 54ff.; Schmidt 1998: 111ff.)[1044]; wechselseitig bezeigte

[1042] Gerade die programmatische Schnittmenge mit den FREDEMO-Parteien gab dem Präsidenten, der die antineoliberalen Parolen des Wahlkampfes schnell hinter sich lassen und einen klar neoliberalen Weg einschlagen sollte, eine zumindest wirtschaftspolitische Mehrheit an die Hand (vgl. Cotler 1995a: 134f.).

[1043] Immerhin beinhaltete das erste Fujimori-Kabinett mehrere der AP sowie der IU angehörende Minister (vgl. Dietz 1992: 252; Kenney 1996: 90; Cameron 1997: 54).

[1044] Allgemein zum politischen Prozess seit Fujimoris Amtsantritt vgl. etwa Cotler (1993: 220ff., 1995a: 131ff., 1995b: 349ff., 2000a: 22ff., 2000b: 114ff.); Eguiguren (1995: 134ff.); Tuesta (1995: 42ff.); Ta-

Gesten guten Willens hätten naive Beobachter zu Beginn der Amtszeit sogar auf ein künftig gedeihliches Miteinander schließen lassen können.[1045] Doch die Harmonie währte nur kurz. Bereits am 8. August, keine zwei Wochen nach Fujimoris Amtsantritt (28. Juli), bediente sich der frisch gebackene Präsident des Verfassungsparagrafen 211 und erließ „außergewöhnliche Maßnahmen“ in Form eines wirtschaftspolitischen Stabilisierungsprogramms. Zwar entbrannte im Kongress gegen diesen Schritt ein Sturm der Entrüstung, der am 13. September mit 68 Stimmen im Abgeordnetenhaus die Interpellation des zuständigen Arbeitsministers Carlos Torres y Torres Lara nach sich zog. Doch scheiterte die Anwendung des schärferen Kontrollinstruments, der Ministerzensur, an den FREDEMO-Parteien, die sich mit *Cambio 90* solidarisch erklärten.

Die Serie exekutiv-legislativer Konflikte kann hier nicht nachgezeichnet werden; im Grunde stand das Regierungssystem von 1990 bis 1992 unter Dauerkonfrontation (vgl. auch Cotler 1995a: 135). Stattdessen will ich drei Streitfälle herausgreifen, welche die Dynamik der Beziehungen zwischen Regierung und Parlament exemplarisch zu beleuchten vermögen: 1. Am 15. September 1990 erließ Fujimori ein Dekret, das die Begnadigung von noch nicht verurteilten Gefängnisinsassen zwecks Entlastung der peruanischen Haftanstalten vorsah. Gemäß Art. 186 der peruanischen Verfassung hätte dazu aber ein Amnestiegesetz verabschiedet werden müssen, da sich präsidiale Begnadigungsakte nicht auf bloß unter Anklage stehende Inhaftierte beziehen. Verschiedene Richter und Parlamentarier, welche die Verfassungsmäßigkeit des Dekretes anzweifelten, wurden von Fujimori am 8. Oktober als „Gesindel“ und „Schakale“ („canallas“ und „chacales“) beschimpft, was den Senat freilich nicht daran hinderte, tags darauf ein Gesetz zu verabschieden, das den präsidialen Erlass für nichtig erklärte. 2. Die exekutiv-legislative Konfliktivität schaukelte sich weiter auf, als Fujimori im Dezember dessel-

naka (1998: 203ff.); Minkner-Bünjer (2000b: 174ff.); speziell zu den exekutiv-legislativen Beziehungen vgl. auch Bernales (1993: 66ff., 1994b: 138ff., 1996: 46ff.). Informativ sind auch die Chronologien im Lateinamerika Jahrbuch (1992, 1993, 1994, 1995, 1996).

[1045] So wurden Vertreter von *Cambio 90* zu Präsidenten sowohl des Abgeordnetenhauses als auch des Senats gewählt, obwohl Fujimoris politische Gruppierung weit davon entfernt war, eine Mehrheit der Kongressmandate zu stellen. Umgekehrt ernannte das neue Staatsoberhaupt auch Politiker der traditionellen Parteien, namentlich von AP und IU, zu Ministern seines ersten Kabinetts (vgl. Anm. 1043). Angesichts der Entscheidung, keine formelle Koalition oder wenigstens ein koalitionsähnliches Bündnis einzugehen, stellte das Regieren mit wechselnden Mehrheiten die einzige (konstitutionelle) Möglichkeit dar, eine legislative Paralyse des politischen Prozesses (sieht man von der Möglichkeit ab, auf das Dekretrecht zu rekurrieren) zu verhindern (vgl. Kenney 1996: 87).

ben Jahres das Haushaltsgesetz, an dem er Veränderungen vorgenommen hatte, in Teilen verkündete (vgl. auch Lateinamerika Jahrbuch 1992: 205). Der Kongress stellte die Verfassungsmäßigkeit dieser Handlung infrage und beharrte auf der ursprünglichen Vorlage. Daraufhin machte der Präsident in einer beispiellosen Aktion von Art. 211 Gebrauch und suspendierte per Dekret drei Paragrafen des vom Kongress verabschiedeten Gesetzes. Gegen diese extensive Auslegung des Verfassungstextes durch Fujimori war die Legislative machtlos.[1046] 3. Zu einem dritten Showdown zwischen Regierung und Kongress kam es Ende des Jahres 1991: Fujimori hatte, gestützt auf ihm im Juni delegierte Dekretkompetenz, bis November eine Flut an präsidialen Erlassen (117) produziert.[1047] In den darauf folgenden Wochen hob der Kongress 28 dieser Dekrete auf oder modifizierte sie; die meisten von ihnen betrafen den Bereich der Antiterrorpolitik. Am 1. Dezember reagierte Fujimori mit scharfen Attacken gegen die „Demagogie“ und die „elenden Parteiinteressen“ („la demagogia y los mezquinos intereses partidarios“) der Parlamentarier. Ebenso konfrontativ fiel seine Antwort auf das Misstrauensvotum gegen seinen Landwirtschaftsminister zwei Tage später aus (die erste erfolgreiche Ministerzensur unter der Verfassung von 1979 überhaupt), als er sich zwei Wochen lang weigern sollte, dessen Rücktrittsgesuch anzunehmen. Einen vorläufigen Höhepunkt erreichte der Konflikt am 5. und 6. Dezember, als, unterbrochen von weiteren verbalen Entgleisungen des Präsidenten[1048], Bemühungen im Senat sichtbar wurden, als ultimatives Druckmittel das scharfe Schwert der Amtsenthebung wegen „moralischer Unfähigkeit“ (Art. 206 der Verfassung) zu zücken. Ein Impeachment scheiterte allerdings im Abgeordnetenhaus, wo die Angst vor einem Militärputsch das Bedürfnis nach Entfernung Fujimoris aus dem Amt dominierte.

Der ‘Konflikt der Konflikte’, welcher in den zeitweiligen Zusammenbruch der Demokratie münden sollte[1049], entbrannte in unmittelbarer zeitlicher Nähe: Am 10. De-

---

[1046] Ein ganz ähnlicher Konflikt um die Verabschiedung des Haushalts entbrannte ein Jahr darauf (vgl. Bernales 1993: 66f.).

[1047] Allein zwischen dem 3. und 15. November wurden 83 Dekrete verkündet (Kenney 1996: 93); vgl. auch Lateinamerika Jahrbuch (1992: 209).

[1048] So unterstellte Fujimori dem Kongress in einer Rede vor der *Policía Nacional*, die Drogenmafia stecke hinter dessen Verweigerung einer konstruktiven Zusammenarbeit mit der Regierung (vgl. Kenney 1996: 95; Cameron 1997: 56).

[1049] Das ‘Münden in’ ist nicht mit den Ursachen für den *breakdown of democracy* zu verwechseln. Auch wenn ohne Zweifel ein kausaler Zusammenhang zwischen einzelnen exekutiv-legislativen Konflikten

zember verabschiedete das Abgeordnetenhaus das Gesetz Nr. 25397, welches bereits seit einiger Zeit in Vorbereitung gewesen war (vgl. auch Bernales 1994b: 146ff., 1996: 52ff.; Schmidt 1998: 121f.): Es sah u.a. vor, dass bereits eine einfache Kongressmehrheit ausreichen sollte, um jede von der Regierung erlassene *medida extraordinaria* für null und nichtig zu erklären, und stellte damit eine Art Entmannung des legislativ potenten und faktisch dekretistisch tätigen Präsidenten dar *(Ley de Control Parlamentario sobre el Ejecutivo*). Zwei Tage später wurde die *ley 25397* vom Senat gebilligt und am 23. Dezember dem Staats- und Regierungschef zugeleitet. Das Gesetz, seinerseits verfassungsrechtlich fragwürdig (vgl. Kenney 1996: 96f.), verschob die Machtbalance zwischen den Gewalten klar in Richtung Legislative. Fujimori versuchte zwar noch, es mittels Veto aufzuhalten, doch am 31. Januar 1992 traten die neuen Bestimmungen in Kraft.[1050]

Zu diesem Zeitpunkt hatte Fujimori aber offenbar seinen Frieden mit dem unbotmäßigen Parlament gemacht. Weitere Verbalattacken, auf die er bei ähnlichen Gelegenheiten nicht verzichtet hätte, blieben aus.[1051] Er hatte sich sogar auf Verhandlungen mit Vertretern der Legislative eingelassen mit dem Ziel, eine parlamentarische Mehrheit für die Umsetzung seiner legislativen Agenda zu sichern. Dazu war eigens Premierminister Alfonso de los Heros beauftragt worden, der in der Folge strittige Fragen mit den Verhandlungsführern der größten Oppositionsfraktion FREDEMO abarbeitete und den Präsidenten persönlich über die Fortschritte auf dem Laufenden hielt. Doch der Schein trog. Wenngleich der Dialog zwischen Regierung und Opposition sich konstruktiv ent-

und der Entwicklung der Demokratie besteht, ist die Gemengelage der Wirkfaktoren doch zu komplex, um sie auf die Sequenz politischer Ereignisse in Regierung und Parlament zu reduzieren (vgl. auch 5.2.3.2).

[1050] Im Januar und Februar wurde eine ganze Reihe von Gesetzen gegen den Willen des Präsidenten verabschiedet: So überstimmte der Kongress zahlreiche präsidiale Vetos gegen Vorlagen aus dem Parlament und er verabschiedete neue Gesetze, die kürzlich erlassene Regierungsdekrete abänderten oder für nichtig erklärten (Schmidt 1998: 112). All diese exekutiv-legislativen Friktionen, die hier freilich nicht nachgezeichnet werden können, bilden in ihrer Gesamtheit das regierungssystemische Konfliktpanorama Anfang der 1990er-Jahre. Der zunehmende Widerstand des Kongresses gegen die autoritären Allüren des Präsidenten zeigt, dass die Zeit willfähriger Legislativen der 80er-Jahre vorbei war; gerade wo die Handlungen der Exekutive klar den Verfassungsrahmen überschritten, stellte sich die Legislative dieser nun entgegen (ibid.: 111).

[1051] Freilich kann die präsidiale Passivität auch als Ruhe vor dem Sturm interpretiert werden: Wieso sollte sich echauffieren, wer entschlossen war, die „hidden agenda“ (Cameron 1997: 55) der Durchführung eines Putsches binnen Kurzem umzusetzen?

wickelte und die Verhandlungen kurz vor dem Abschluss standen, kam Fujimori einer gütlichen Einigung zuvor.

Er putschte – gleichsam gegen sich selbst: Der Staatsstreich zielte zwar auf eine grundlegende Veränderung der bestehenden Machtverhältnisse, doch blieb der Präsident von der gewaltsamen Kaltstellung der demokratischen Institutionen freilich ausgenommen (*autogolpe*). Am Abend des 5. April 1992 verkündete Fujimori im peruanischen Fernsehen, dass er u.a. Kongress und Verfassungsgericht (*Tribunal de Garantías Constitucionales*; TGC)[1052] aufgelöst sowie Teile der Verfassung außer Kraft gesetzt habe, um eine „Regierung des nationalen Notstands und der Wiederaufbaus" (*Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional*) zu errichten, die aus ihm selbst und Schlüsselfiguren des bisherigen Kabinetts bestehen würde.[1053] Der Oberkommandierende des Militärs und die Oberbefehlshaber der drei Teilstreitkräfte sagten Fujimori ihre Unterstützung zu. Prominente Oppositionsführer und Journalisten wurden verhaftet und zentrale Regierungsgebäude besetzt (für eine kurze Skizze des eigentlichen *autogolpe* vgl. etwa Ferrero 1993: 28; Bernales 1994b: 154f., 1996: 59f.).[1054]

Die gesetzgebende Gewalt, der peruanische Kongress, war schachmatt gesetzt; der Exekutive fehlte das ihr im präsidentiellen System an die Seite gestellte Gegengewicht. Wie in einem letzten Aufbäumen trat der Kongress noch einmal (am 9. April) geheim zusammen und wählte Fujimoris Zweiten Vizepräsidenten Carlos García zum neuen

---

[1052] Speziell zur Absetzung der Mitglieder des TGC: Saligmann (1999: 138).

[1053] Als Motiv für den Selbstputsch gab Fujimori an, er habe sich durch das Verhalten des Kongresses, der traditionellen Parteien sowie einer korrupten Justiz zu diesem Schritt gezwungen gesehen. Er wolle sich künftig der Erreichung folgender Ziele widmen: 1. Änderungen der Verfassungsbestimmungen, die sich auf Kongress und Justiz beziehen; 2. Ausrottung der Korruption in der Justiz und Modernisierung der Verwaltung; 3. Herstellung von Frieden und Ordnung durch drastische Maßnahmen gegen Drogenhandel und *Sendero Luminoso*; 4. Durchführung wirtschaftlicher Reformen und Anhebung des allgemeinen Lebensstandards (vgl. Ferrero 1993: 28; die Fernsehansprache findet sich in Ferrero [Hrsg.] 1992: 129ff.). Unklar muss bleiben, inwieweit Korruptionsvorwürfe gegen die Familie Fujimori, die seitens dessen Frau Susana Higuchi de Fujimori erhoben worden waren und die am 2. April in einem eigens gebildeten Untersuchungsausschuss aufgegriffen wurden (vgl. etwa Cotler 1993: 225, 1995a: 135f.; Schmidt 1998: 113; siehe auch Lateinamerika Jahrbuch 1993: 209), für die Terminierung des Putsches verantwortlich sind.

[1054] Damit kam der sog. *Plan Verde* zur Anwendung, in dem das Militär schon längere Zeit den Anspruch politischer Machtübernahme gehegt hatte (vgl. Anm. 1018).

Staatsoberhaupt (vgl. Cameron 1997: 62).[1055] Doch angesichts der faktischen Machtverhältnisse hatte dieser Widerstand von vornherein „only moral value“ (Gorriti 1994: 57). Der überwältigende Teil der Bevölkerung äußerte sogar Zustimmung zu Fujimoris *autogolpe* – immerhin eine Sprengung der demokratischen Institutionenordnung.[1056] Vernehmbare Kritik beschränkte sich weitgehend auf die im Kongress vertretenen Parteien (Ferrero 1993: 31f.). In der Folge nahm das politische Leben wieder seinen einigermaßen normalen Lauf – wenn auch ohne Parlament und unabhängige Justiz. Ein „*autogolpe* regime“ (Schmidt 1998: 128; Hervorhebung im Original), bestehend aus dem Triumvirat Alberto Fujimori (Präsident und ‘demokratisches Gesicht’ des Regimes), Vladimiro Montesinos (Geheimdienstchef) und Nicolás Hermoza Ríos (Oberkommandierender der Streitkräfte), regierte fortan das Land; die legislative Produktion fand parlamentslos auf der Grundlage des *decreto ley* 25418, einer Art Nachfolgeverfassung für die Charta von 1979, statt (vgl. Bernales 1994b: 156f.).[1057]

5.2.3.1.2.2 Vom autogolpe bis zum Ende der Regierungszeit

So passiv sich die Reaktion auf den Staatsstreich im Inland ausnahm, so sehr verschätzte sich Fujimori hinsichtlich der Wirkung seiner Tat im Ausland. Unmittelbar nach dem *autogolpe* übten ausländische Regierungen, darunter die gewichtige US-amerikanische, scharfe Kritik an dem Verfassungsbruch, teilweise wurden bereits zugesagte Gelder an die peruanische Regierung (so etwa ein IWF-Kredit über 222 Mio. US-Dollar) zurückgehalten. Die internationale Reaktion gipfelte in einer am 13. April in Washington ver-

---

[1055] Da dieser tags darauf ins Exil nach Argentinien ging, bestimmte der weiterhin heimlich tagende Kongress am 21. April Máximo San Román, den Ersten Vizepräsidenten, zu dessen Nachfolger (vgl. Lateinamerika Jahrbuch 1993: 209).

[1056] Eine Umfrage, die kurz nach dem 5. April durchgeführt wurde, legt eine Zustimmung zum *autogolpe* von 70 % offen (vgl. die *Apoyo*-Befragung, abgedruckt in Lynch 1999: 251; vgl. die noch höheren Zustimmungswerte bei Ferrero 1993: 33; Cotler 1995a: 136). Auf ein allgemeines Einverständnis in der Bevölkerung mit dem Staatsstreich deutet auch der Ansprung der Unterstützungsrate für Fujimori von 53 % im März 1992 auf 81 % im April (nach dem *autogolpe*) hin (vgl. zu diesen vom Umfrageinstitut *Apoyo* erhobenen Daten Conaghan 1995b: 235; Tanaka 1998: 219).

[1057] Beispielsweise wurde während des Interims zwischen *autogolpe* und der Wahl eines neuen Parlaments im November (siehe 5.2.3.1.2.2) ein wichtiges Anti-Terrorismus-Dekret erlassen, das die Schaffung von geheim tagenden Gerichten mit ‘Richtern ohne Gesicht’ vorsah (5. Mai). Am 23. Juli veröffentlichte die Regierung einen Erlass, der dem Parlament die Kontrolle über den Sicherheitsdienst SIN entzog (Lateinamerika Jahrbuch 1993: 210f.; vgl. auch Huhle 1995b: 81f.).

abschiedeten Erklärung der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), in welcher der Staatsstreich scharf verurteilt wurde (Cameron 1994: 154f.).[1058] „Das diktatorische Regime Fujimoris sah sich gezwungen – hauptsächlich wegen Pressionen der internationalen Gemeinschaft –, einen baldigen Zeitplan anzukündigen, der die Rückkehr zur institutionellen Normalität vorsah“ (Eguiguren 1995: 136; Übersetzung AO); bessere Einsicht war wohl kaum die Ursache für die Ende April getroffene Entscheidung, einen ‘nationalen Dialog’ zu initiieren, zu dem Parteien, Wirtschaftsvertreter und gesellschaftliche Gruppen eingeladen wurden (vgl. Cameron 1994: 155; zum Folgenden ibid: 155ff.; Ferrero 1993: 37ff.; Cotler 1995a: 136ff.; Cameron 1997: 63ff.). Als sich Fujimori im Mai mit Repräsentanten der OAS traf, sicherte er die baldige Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung zu. Über deren Funktionen gerieten sich Regime und Oppositionsparteien jedoch bald in die Haare: Während Letztere den „Demokratischen Verfassungskongress“ (*Congreso Constituyente Democrático*; CCD) als bloße Konstituante, also als demokratisch legitimiertes Kurzzeitprojekt zur Ausarbeitung eines neuen Grundgesetzes, verstanden wissen wollten, dem nach sechs Monaten die Abhaltung von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen folgen sollte, plädierte Fujimori dafür, den Verfassungskongress bis zum Ende seiner Amtszeit auch als Legislative fungieren zu lassen.

Die machtbewusste und mächtige Seite setzte sich durch[1059], und die Rechnung ging auf: Bei den am 22. November 1992 abgehaltenen (freien und fairen Wahlen) zum CCD, von einigen Parteien (darunter den bedeutenden AP und APRA) boykottiert, kam Fujimoris alt-neue Wahlplattform mit dem erweiterten Namen *Cambio 90/Nueva Mayoría* (C 90/NM) auf eine relative Stimmenmehrheit (49.2 %) und konnte damit eine absolute Majorität der Sitze einnehmen (vgl. Tabelle 61).[1060] Nicht zuletzt die spektakuläre Gefangennahme des berüchtigten Abimael Guzmán und anderer Mitglieder des *Sendero*

[1058] Die Reaktionen des Auslands und davon ausgehende Wirkungen auf die innere politische Entwicklung Perus können hier nicht näher besprochen werden; vgl. u.a. Bernales (1993: 68f.); Ferrero (1993: 34ff.); Cameron (1997: 64ff.); Cotler (2000a: 31ff.).

[1059] Nachdem die Gespräche zwischen Fujimori und den Vertretern der Parteien am 20. August ergebnislos abgebrochen worden waren, erließ der Präsident noch am selben Tag ein Dekret, das die Wahlmodalitäten regelte (siehe Ferrero 1993: 38).

[1060] Auch der Wahlkampf hatte den Ansprüchen an *free and fair elections* genügt; doch gelang es den teilnehmenden politischen Gruppierungen nicht, aus dem Schatten des populären Fujimori herauszutre-

Luminoso im September 1992 hatten zu diesem Wahlerfolg beigetragen (zu den Wahlen vgl. auch Eguiguren 1995: 136f.; Cotler 2000a: 33f.).[1061] Der Präsident war nun keine 'lahme Ente' mehr: Eine kleine, wenn auch widerspenstige Opposition konnte ihm keine Steine in den Weg legen, und die Regierungsmehrheit machte sich umgehend daran, die Verfassung (im Sinne Fujimoris; vgl. etwa Bernales 1993: 70) zu reformieren.[1062] Außer den Kommunalwahlen im Januar, bei denen der Trend zu parteiunabhängigen Kandidaten bestätigt wurde, und einem Konflikt zwischen Kongress und Streitkräften im April und Mai, der um ein von Militärs verübtes Massaker (bzw. dessen Vertuschung) kreiste[1063], war das Jahr 1993 besonders von dem Referendum über die neue Verfassung bestimmt: Am 31. Oktober sprachen sich bei diesem Urnengang knappe 53 % für das neue Grundgesetz aus.

ten. Geprägt von weitgehender Konkurrenzlosigkeit des Amtsinhabers, verlief die Kampagne damit insgesamt wenig spektakulär (vgl. Ferrero 1993: 39).

[1061] Selbstverständlich verbuchte Fujimori diesen Erfolg auf das Konto seiner Antiterrorgesetzgebung, die nach dem Putsch vom 5. April ohne Störungen formuliert und umgesetzt werden konnte. In Wahrheit war dafür freilich in erster Linie intensive Geheimdienstarbeit verantwortlich (vgl. Cameron 1994: 156f.; vgl. u.a. auch Ferrero 1993: 38f.; Sonntag 2001: 141; Burt 2004: 257; von Oertzen/Goedeking 2004: 120f.).

[1062] Der Versuch, die durch den *autogolpe* gewonnene Machtposition Fujimoris zu befestigen, kommt bereits in der ersten Amtshandlung des am 5. Januar 1993 neu konstituierten Parlaments zum Ausdruck: Der Kongress verabschiedete ein „Gesetz über den konstitutionellen Charakter des Staates", das den Zweck hatte, der amtierenden Regierung ein legitimatorisches Fundament per Mehrheitsbeschluss einer demokratisch gewählten Volksversammlung zu geben. Auch wurden sämtliche von Fujimori seit dem Putsch erlassenen Dekrete angenommen (Cameron 1994: 158; Lateinamerika Jahrbuch 1994: 190).

[1063] Am 2. April enthüllte der MDI-Abgeordnete und vormalige Präsidentschaftskandidat Henry Pease ein Dokument, das die Entführung und Exekution von neun Studenten und einem Professor der *Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle* durch Angehörige der Streitkräfte bestätigte und eine scharfe Reaktion des Militärs (etwa die Entsendung von Panzern in die Innenstadt von Lima) auslöste. Der Beiname der Hochschule, *La Cantuta*, wurde zum Synonym für einen Skandal, der die peruanische Öffentlichkeit noch auf Jahre hinaus beschäftigen sollte (vgl. Lateinamerika Jahrbuch 1994ff.) und dessen parlamentarische Untersuchung letztlich von der regierungstreuen Mehrheit im Kongress verhindert wurde (vgl. Cameron 1994: 161; Huhle 1995b: 79f.). *La Cantuta* steht auch für die Schwäche des exekutivhörigen Parlaments der Fujimori-Zeit (vgl. etwa Cameron 1997: 67; s.u.).

Tabelle 61: Zusammensetzung des Demokratischen Verfassungskongresses, 1993-1995

	Sitze	Sitzanteil in %
Cambio 90/Nueva Mayoría (C 90/NM)	44	55.0
Partido Popular Cristiano (PPC)	8	10.0
Frente Independiente Moralizador (FIM)	7	8.8
Movimiento Renovación (R)	6	7.5
Movimiento Democrático de Izquierda (MDI)	4	5.0
Convergencia Democrática (CODE)	4	5.0
Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FNTC)	3	3.8
Frente Agrícola Peruano (FREPAP)	2	2.5
Solidaridad y Democracia (SODE)	1	1.2
Movimiento Independiente Agrario (MIA)	1	1.2

Quelle: Tuesta (2005: 463).

Mit dem Jahreswechsel 1993/94 traten die neuen *rules of the game* in Kraft[1064]; die Präsidialdominanz des Regierungssystems wurde damit weiter verstärkt. Bereits rein verfassungsrechtlich fand so eine Befestigung der Machtposition Fujimoris statt (siehe v.a. die erweiterten legislativen und nicht-legislativen Kompetenzen, die Reduktion des Kongresses auf ein Einkammerparlament, die Möglichkeit der unmittelbaren Wiederwahl des Präsidenten; vgl. 5.1.2.1). Doch kann die Tatsache, dass der *Congreso Constituyente Democrático* im Gegensatz zum kurzlebigen Vorgängerparlament (1990-1992) als „willfähriges Instrument in den Händen der Exekutive“ (Hentschke 2004: 91) fungierte, nicht allein in Verbindung mit den Bestimmungen des neuen peruanischen Grundgesetzes gebracht werden; schließlich kam die parlamentarische Subordination nicht über Nacht, sondern ging wesentlich auf die politische Kräftekonstellation zurück, die mit dem Staatsstreich und den haushoch gewonnenen Wahlen geschaffen worden war.[1065] Erst sie ermöglichte es Fujimori, den Einkammerkongress zur „rubber stamp“

[1064] Genau genommen wurde die neue Verfassung am 29. Dezember 1993 von Fujimori in Kraft gesetzt (siehe Lateinamerika Jahrbuch 1994: 200).

[1065] Das neue Grundgesetz stellt also lediglich eine in Verfassungstext gegossene Bestätigung der bereits faktischen Marginalisierung der Legislative dar; die „parlamentarische Fiktion“ (Bernales 1993) wurde auch zu einer konstitutionellen.

(Cameron 1998: 129) zu degradieren.[1066] Welche ernstlichen Hindernisse sollten neun Kleinparteien, die sich in totaler Zersplitterung 36 von 80 Parlamentssitzen teilten, einer überwältigenden Regierungsmehrheit in den Weg legen?

Keine. Seit dem *autogolpe* war Fujimori keine horizontale Kontrollinstanz[1067] mehr in die Quere gekommen: zunächst als Folge simpler Ausschaltung des Parlaments auf dem Wege eines gewaltsamen Staatsstreichs; sodann über demokratische Wahlen, die dem Putsch-Präsidenten eine breite Mehrheit in der neuen Versammlung verschafften. Von daher kann es wenig verwundern, dass seit dem Coup d'État vom 5. April 1992 über keinerlei exekutiv-legislativen Friktionen mehr berichtet werden kann.[1068]

In gewisser Weise stellt die uneingeschränkte Exekutivdominanz im Regierungssystem eine Rückkehr zur Normalität der Vordekade dar – wenn auch unter autoritären Vorzeichen.[1069] Nach den turbulenten Jahren 1992 und 1993, in denen die demokratische Ordnung gestürzt, im elektoralen Sinne wieder aufgebaut und mit den Weihen der Konstitutionalität versehen worden war, trat in den letzten beiden Jahren von Fujimoris erster Amtszeit eine Phase der Konsolidierung des Regimes und seiner bereits begonnenen Politiken ein.[1070]

Jetzt, da das Regime gleichsam in konstitutionell trockenen Tüchern lag, konnte die faktische Machtbasis des Fujimorismus, besonders durch eine Stärkung der (auch politischen!) Rolle für den Geheimdienst SIN und seinen Chef Montesinos[1071], aber auch über die Installierung fujimoritreuen Personals an verschiedenen Schaltstellen der

---

[1066] Der Regierungsmehrheit schlossen sich im Laufe der Zeit noch einige kleine Gruppierungen an – die Folge: „ein Kongress, der superlativische Grade der Unterordnung zeigte" (Eguiguren 1995: 136; Übersetzung AO).

[1067] Zum Konzept der *horizontal accountability* vgl. O'Donnell (2003); siehe auch Kenney (2003).

[1068] Die gesteigerte Präsidialdominanz bezieht sich ebenso auf die Regierung im engeren Sinne: Mit Inkrafttreten der neuen Verfassung fanden praktisch keine Sitzungen des Kabinetts, eines integralen Bestandteils der Exekutive, mehr statt (Eguiguren 1995: 139).

[1069] Denn im Unterschied zu den beiden ersten posttransitionalen Legislaturperioden ist die Machtkonstellation nach 1992, wenngleich sie bei den Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung später bestätigt wurde, wesentlich das Ergebnis einer autoritären Intervention in die demokratische Institutionenordnung.

[1070] Einzig der Anfang 1995 in kriegerische Auseinandersetzungen mündende Grenzkonflikt mit Ecuador sollte die innenpolitische Lage noch einmal aufwühlen (siehe Lateinamerika Jahrbuch 1996).

[1071] Die Kompetenzausweitung des Geheimdienstes ging so weit, dass selbst Abgeordnete der Regierungsfraktion und Verwaltungspersonal zu Objekten der Überwachung wurden. Der SIN-Chef konnte so zu einer Art Hüter des Regimes avancieren (vgl. Cotler 2000a: 36f.).

Macht, weiter ausgebaut werden.[1072] Der neoliberale Umbau der Wirtschaftsordnung fand ebenfalls seine Fortsetzung – wenngleich korrigiert um sozialpopulistische Maßnahmen: Nachdem der 'Fujischock', ein entgegen den eigenen Ankündigungen im Wahlkampf bereits kurz nach Amtsantritt 1990 implementiertes wirtschaftliches Anpassungsprogramm – nach Cameron (1997: 48) „the harshest stabilization program ever adopted in Latin America" – zwar schnelle Erfolge bei der Bekämpfung der Hyperinflation gezeitigt, aber schwere soziale Folgen mit sich gebracht hatte, galt es nun – nicht zuletzt angesichts des knapper als erwartet ausgegangenen Referendums und der für 1995 anvisierten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen –, sozialpolitische Zeichen zu setzen. Fujimori höchstpersönlich bereiste die ärmeren Gegenden des Landes, verteilte öffentliche Mittel und versprach massive staatliche Investitionen (siehe Cotler 1995a: 149).[1073]

Die *legislative Produktion* spielte sich weitgehend geräuschlos im Hintergrund dieser populistischen Inszenierungsaktionen ab; doch ein Blick zurück, in die Zeit vor Fujimoris Coup d'État, zeigt, dass die Reibungslosigkeit des Gesetzgebungsprozesses maßgeblich von den parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen abhängt, die ein Präsident vorfindet: So lag der Anteil der 'auf normalem Wege', d.h. via parlamentarischem Mehrheitsentscheid zustande gekommenen Gesetze an der Gesamtmenge der Rechtsakte im Zeitraum von 1990-1992 bei gerade 8.5 % (der Anteil der Dekrete betrug also über 90 %!), um in den folgenden drei Jahren auf immerhin 23 % anzusteigen (Morón/Sanborn

[1072] So konnten mithilfe der Regierungsmehrheit im Kongress Ende des Jahres 1994 zwei wichtige Personalien geregelt werden: Am 1. Dezember fand die Wahl des Vertrauten von Fujimori, Moisés Pantoja, zum Präsidenten des Obersten Gerichtshofs statt. Am 14. desselben Monats wurde der Oberkommandierende des Heeres, General Nicolás Hermoza Ríos, zum dritten Mal als Chef des Gemeinsamen Oberkommandos der Streitkräfte bestätigt (Lateinamerika Jahrbuch 1995: 196). Ebenfalls in die Kategorie Regimeabsicherung zählt die Verabschiedung eines Gesetzes zur Änderung der Verfahrensordnung im Obersten Gerichtshof im Februar 1995, mit dem Entscheidungen über Kompetenzstreitigkeiten zwischen der ordentlichen und der Militärgerichtsbarkeit geregelt werden sollten. Vor dem Hintergrund des *La-Cantuta*-Falles, einer militärischen Verschleppungs- und Exekutionsaktion vom Juli 1992 (vgl. Anm. 1063), sollte unter allen Umständen eine Zur-Rechenschaft-Ziehung von – besonders hochrangigen – Uniformierten, die eine wesentliche Machtstütze des Präsidenten darstellten, verhindert werden. Der Eingriff des Kongresses in ein laufendes Verfahren löste eine Regierungskrise aus, in deren Folge Ministerpräsident Alfonso Bustamante, der sich weigerte, das Gesetz zu unterschreiben, am 16. Februar zurücktrat und vom bisherigen Außenminister Efraín Goldenberg ersetzt wurde (Lateinamerika Jahrbuch 1995: 189).

[1073] Beispielsweise kündigte er am 28. Juli an, bis zum Ende seiner Regierungsperiode täglich drei Schulen fertigzustellen (Lateinamerika Jahrbuch 1995: 193).

2005: 28; eigene Berechnungen).[1074] Der 'Dekretanteil' am Gesetzgebungsprozess steht offenbar in Zusammenhang mit dem Konfliktivitätsgrad der exekutiv-legislativen Beziehungen.

Doch wie konfrontativ diese unter Fujimori auch immer waren: Ein exzessiver Rekurs auf das Politikmittel des Dekrets war, nach zwei wesentlich auf dem Erlasswege regierenden Präsidenten in den 1980er-Jahren, auch kennzeichnend für die gesamte erste Hälfte des Folgejahrzehnts. Von seinem Amtsantritt an scheute sich der Präsident nicht, das Parlament auf dekretistischem Wege außen vor zu lassen – wobei er freilich wiederum ein leichtfertig Dekretkompetenz delegierendes Parlament als Gegenüber hatte (Paniagua 1992: 51; Bernales 1994b: 142ff., 1996: 49ff.; Conaghan/Malloy 1994: 227); im Vergleich zu seinen Vorgängern Belaúnde und García stieg die Zahl der 1990-1992 produzierten Erlasse pro Monat (ca. acht im Rahmen delegierter Dekretkompetenz, ca. 29 via *constitutional decree authority*; vgl. Schmidt 1998: 118) sogar noch einmal an.[1075] Und auch in der Folgezeit trat Fujimori – seinem Macher-Image entsprechend – als dekretistischer Dezisionist auf (744 *decretos supremos* und 174 *decretos legislativos* im verbleibenden Zeitraum bis 1995; Morón/Sanborn 2005: 28).

5.2.3.1.3 Fazit

Die Regierungszeit Fujimori I sah sämtliche Krisenmomente demokratischer Dekonsolidierung (vgl. Kapitel 1.4): Nicht nur prägte ein hoch konfrontativer politischer Stil den exekutiv-legislativen Prozess, der sich insbesondere in präsidialen Verbalattacken wider die politischen Gegner (die Parteien im Speziellen und die Institutionen im Allgemeinen) und einem leichtfertigen Umfang mit den verfassungsrechtlich verbürgten Kompetenzen des Kongresses äußerte; auch brach der Präsident während der ersten zwei Re-

[1074] Neben dieser quantitativen Dimension der legislativen Produktion sollte freilich der Dauerkonflikt zwischen den Gewalten in den ersten beiden Regierungsjahren nicht vergessen werden (s.o.), der zwar zu einem Gutteil auf den Konfrontationskurs des Präsidenten zurückzuführen ist, aber auch mit den nicht-kongruenten Mehrheitsverhältnissen zwischen Exekutive und Legislative zusammenhängen dürfte. Derlei Spannungen zwischen Exekutive und Legislative waren nach dem Staatsstreich passé.

[1075] Bis zum *autogolpe*, also in gerade 18 Monaten, erließ Fujimori fast ebenso viele Erlasse im Rahmen konstitutioneller Dekretkompetenz wie Belaúnde während dessen gesamter Amtszeit (562 gegenüber 667; vgl. Morón/Sanborn 2005: 28; siehe auch Bernales 1994b: 142ff.).

gierungsjahre neue zahlenmäßige Rekorde im Regieren per Dekret (s.o.); dabei überspannte er den Bogen der Verfassung oftmals leichtfertig, und das Parlament driftete als Antwort, spätestens mit dem 'Kontrollgesetz' über die Exekutive, ebenfalls in die Extrakonstitutionalität ab (vgl. Kenney 1996: 100); schließlich putschte Fujimori sogar gegen die Institutionenordnung, die seinen eigenen Aufstieg ermöglicht hatte. Damit lag die Demokratie danieder, konnte aber durch die Wahlen zur Konstituante binnen weniger Monate wiederbelebt werden. Alles beim Alten?

Keineswegs. Zwar wurde der jungen peruanischen Demokratie mit dem *autogolpe* 'nur' ein *knockdown* zugefügt (vgl. Cameron 1998: 125), doch vermögen auch Schläge, die nicht gleich im K.o. enden, dauerhafte Schäden zu verrichten. An dieser Schadensbilanz der jungen peruanischen Demokratie scheiden sich bis heute die Geister: Es herrscht große Unschlüssigkeit hinsichtlich deren Einordnung auf dem Kontinuum politischer Systeme (Merkel 1999b: 55f.) – zumal das Herrschaftssystem der Andenrepublik am Abend des Staatsstreiches ein anderes war als ein, zwei, fünf Jahre später. Fest steht allerdings (und hier waltet wissenschaftlicher Konsens): Der 5. April markiert eine Zäsur in der Demokratiegeschichte des Landes – gleich welche Demokratie dieser Einschnitt hervorbrachte.[1076]

[1076] Die Uneinigkeit hinsichtlich der Einordnungsfrage des peruanischen Herrschaftssystems (nicht nur innerhalb der *scientific community*, sondern z.T. auch mit Blick auf die einzelnen Autoren) hat wohl nicht zuletzt mit der vielschichtig-dynamischen Natur der Sache zu tun: Schließlich fand der Umbau der politischen Ordnung an mehreren Stellen (Verfassung, reale politische Kräfteverhältnisse, Umbau militärischer und geheimdienstlicher Strukturen, Einschränkungen der Pressefreiheit etc.) und über einen längeren Zeitraum (1992ff.) statt. Gleichwohl wird der *autogolpe* vom 5. April 1992 gemeinhin als Zäsur wahrgenommen – die bewertenden Regimebezeichnungen gehen allerdings auseinander: Während Huhle (1995a) noch mit Fujimoris eigenen Worten die Frage aufwirft, ob in Peru eine „Demokratie neuen Typs" vorliege, diagnostizieren López (1993) und Cotler (2000b: 117) die Mischform der *democradura* (wobei Letzterer im gleichen Aufsatz auch von „Halb-Diktatur" und „politisch-militärische(m) Autoritarismus" spricht; ibid: 117, 119); auch Peetz (2001: 102) erkennt ein hybrides Regime. Jenseits dieser Grauzone stellt Eguiguren (1995: 136) klar ein „diktatoriales Regime", Tanaka (1998: 13) ein „autoritäres Regime" (siehe auch Tanaka 1999: 13) und Cotler (1995a: 139) eine „legale Diktatur" fest. Einige Jahre später verwendet Tanaka, den Wettbewerbscharakter des Regimes betonend, den Begriff „kompetitiver Autoritarismus" (2003: passim).

Sinnvoll ist m.E., jenseits der Unterscheidung 'vor dem Putsch – nach dem Putsch', eine nochmalige zeitliche Differenzierung, wie sie Steinhauf vornimmt, der mit dem Putsch den „Beginn eines ‚Entdemokratisierungsprozesses'" annimmt, mit dem zumindest für sieben Monate eine „Autokratie" hergestellt sei (2000e: 31; ähnlich 2004b: 276f.). Allerdings muss auch dem hier erweckten Eindruck entgegengetreten werden, es habe zu irgendeinem Zeitpunkt während der ersten Amtszeit von Alberto Fujimori eine offene Diktatur geherrscht. So 'defekt' die Demokratie auch war: Die Effektivität des Wahlregimes, Meinungs-, Informations- und Vereinigungsfreiheit waren im Wesentlichen gegeben. Erst ab 1997 sollte die formal-demokratische Institutionenordnung so weit ausgehöhlt sein, dass tatsächlich von einem 'autokratischen' System die Rede sein kann (Merkel u.a. 2003: 121; vgl. auch 5.2.4.1.3).

Dass das Herrschaftsgebilde weit davon entfernt war, als ‘konsolidierte’ Demokratie zu gelten, bedarf fast keiner gesonderten Erwähnung. Es sollten aber dennoch einige Anmerkungen gemacht werden, warum seit dem Selbstputsch mindestens eine ‘defekte’ Demokratie vorliegt: 1. Die mit dem Militär abgekartete gewaltsame Machtergreifung vom 5. April 1992 stellt einen „eklatanten Verfassungsbruch“ (Minkner-Bünjer 2000b: 175) dar, der die höchste Stufe mangelnder Problemlösungskapazität des demokratischen Systems anzeigt (vgl. 1.4). Gut vorstellbar, dass Fujimori in einem weniger demokratiefordernden internationalen Umfeld weniger Skrupel gehabt hätte, eine offene Diktatur zu errichten; die Tatsache, dass er Wahlen für eine Verfassungsgebende Versammlung angesetzt hat, ist schließlich auch maßgeblich dem Druck des Auslandes und der Isolationsgefahr des Putsch-Regimes zu verdanken. 2. Nicht nur der *autogolpe* und die Wahlen zum Verfassungskongress brachten eine Machtkonzentration in der Exekutive mit sich; auch die neue Verfassung wurde gleichsam maßgeschneidert auf das Bedürfnis möglichst uneingeschränkter Herrschaftsausübung Fujimoris. Ein derartiger Mangel an horizontaler Kontrolle, wie er sich als Folge von Putsch und neuer Verfassung einstellte, ist mit einem modernen Verständnis liberaler und repräsentativer Demokratie im Sinne von O’Donnell (1994) aber schlechterdings unvereinbar.[1077] Sicher, Fujimori gelangte mittels freier und fairer Wahlen in Amt und Würden, doch missbrauchte er die ihm vom Volk auf Zeit delegierte Macht in einer Form, die es sinnvoll erscheinen lässt, spätestens seit dem Staatsstreich von einer ‘delegativen’ Demokratie zu sprechen (vgl. etwa McClintock 1996), die mit illiberalen und Enklavensyndromen durchsetzt war (vgl. Thiery 2006: 131).[1078] 3. Insbesondere folgende Fehlentwicklungen sprechen dafür: eine Zunahme an Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Instanzen[1079], die darüber hinaus großenteils ungesühnt blieben (Huhle 1995b; vgl. auch La-

[1077] Burt bemerkt zu dem mit der neuen Verfassung wiedererrichteten Institutionengefüge: „Each of the democratic institutions that were reinstated, such as Congress, was stripped of its democratic content and became a virtual appendage of the executive branch“ (Burt 2004: 261).

[1078] Z.T. wird die Auffassung vertreten, Peru sei bereits *vor* dem Staatsstreich, also seit Fujimoris Amtsantritt, eine ‘delegative’ Demokratie (im Sinne von O’Donnell 1993, 1994) gewesen, etwa von Cameron (1997: 48) oder Cotler (2000a: 28; vgl. auch Muno/Thiery 2002: 293ff.; Merkel u.a. 2003: 133ff.; Thiery 2006: 36ff.). Um eine Verstärkung dieser Eigenschaften unter Fujimori kenntlich zu machen, sprechen Cameron/Mauceri für den Zeitraum ab 1992 sogar von einer „degenerated delegative democracy“ (1997: 241).

[1079] Nach Angaben der Menschenrechtsorganisation APRODEH vom Juli 1993 nahmen beispielsweise die Verbrechen von Angehörigen der Polizei unter der Regierung Fujimori um 62 % zu (Lateinamerika

teinamerika Jahrbuch 1995: 189); auch wurden – zumal in den Notstandszonen – politische und bürgerliche Freiheiten im Zuge der Antiterrorgesetzgebung nach dem *autogolpe* systematisch verletzt (Burt 2004: 262f.). In den Mühlen einer Justiz, die im Kampf gegen den Terrorismus unter Verwendung dubioser Verfahrensregeln mehr als „Verurteilungsmaschinerie von schrecklicher Effizienz“ (Huhle 1995b: 82) denn als Rechtsprechungsinstanz fungierte, blieb der Anspruch auf Rechtsstaatlichkeit auf der Strecke.

5.2.3.2 Institutionalistischer Erklärungsversuch

5.2.3.2.1 Institutionen

Regierungssystem: Für die erste Regierungsperiode von Alberto Fujimori kann die theoretische Präsidentialismus-Kritik ein höheres Erklärungspotenzial für sich reklamieren als für die Amtszeiten seiner Vorgänger: Die ersten 18 Monate der Legislatur sahen in der Tat eine Legitimitätenkonkurrenz zwischen Präsident und Kongress. Fujimori befand sich zwar mit seiner Fraktion in einer parlamentarischen Minderheitsposition, doch profilierte er sich lautstark und aggressiv gegen die verderbte Kaste der im Kongress versammelten Parteipolitiker; schließlich hatte er – allein er, Fujimori – ein ungeteiltes Mandat vom peruanischen Wahlvolk erhalten. Auf diese Weise spielte er die Gewalten legitimatorisch gegeneinander aus schürte den Konflikt zwischen ihnen. Auch die Rigidität des präsidentiellen Regierungssystems wirkte sich wenig förderlich auf das gespannte Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative aus. Die fehlenden institutionellen Flexibilitätsmomente im Präsidentialismus trugen zwar nicht unmittelbar zu einer Verschärfung des Konflikts bei, doch verhinderte ihre Abwesenheit eine Entfernung des Präsidenten aus dem Amt per parlamentarischem Mehrheitsentscheid; ein solcher hätte – etwa im Falle eines konstruktiven Misstrauensvotums – die Wahl eines Nachfolgers nach sich gezogen, der sich auf eine Majorität im Kongress hätte stützen können. Ein exekutiv-legislativer *deadlock*, das Schreckgespenst der Präsidentialismus-Kritik, lässt sich für diesen Zeitraum aber wahrlich nicht feststellen (vgl. besonders McClintock

Jahrbuch 1994: 194). Im November 1994 rief das UNO-Komitee gegen Folter Peru auf, seine Anti-Terrorismus-Gesetzgebung den internationalen Menschenrechtsnormen anzupassen (Lateinamerika Jahrbuch 1995: 195).

1994, 1996) – auch wenn Fujimori das Parlament immer wieder bezichtigte, ihn am effektiven Regieren hindern zu wollen (vgl. Cameron 1994: 149ff.). Denn zum einen delegierten die Kongressabgeordneten – wiewohl nicht mehrheitlich von Fujimori-Anhängern besetzt – dem Präsidenten bereits im ersten Regierungsjahr Dekretkompetenz fast in Blankoscheckmanier, die dieser auch weidlich nutzte (siehe die Dekretlawine in der zweiten Jahreshälfte 1991). Zum anderen konnte er seinen Willen oftmals auch auf dem Wege konstitutioneller Erlasse durchsetzen. Das Anprangern der vermeintlichen Paralyse des Entscheidungsprozesses im Regierungssystem muss daher als Vorwand des Präsidenten interpretiert werden, um den schon lange geplanten *autogolpe* durchführen zu können.[1080] Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative waren nur oberflächlich betrachtet „chief reason" (Ferrero 1993: 30; vgl. auch Kenney 1996)[1081] des Staatsstreiches.[1082] Im Ursachenbündel kann dem präsidentiellen Systemtyp gleichwohl eine *Mit*verantwortung für die Zuspitzung des Konflikts zugeschrieben werden (vgl. Bernales 1994b: 152f.).

Die konkreten institutionellen Bestimmungen des peruanischen Präsidentialismus spielten insofern eine Rolle in den Beziehungen zwischen den Gewalten, als beide von den ihnen jeweils zur Verfügung stehenden konstitutionellen Waffen – als solche wird man sie bezeichnen können – Gebrauch machten: So setzte der Präsident alles daran, im Konflikt um den Haushalt 1991 seine gesetzgeberischen Kompetenzen voll auszuspielen und seine Vorlage durchs Parlament zu bringen, er rekurrierte über alle Maßen auf seine konstitutionell fixierte Dekretbefugnis wie auf die ihm vom Kongress übertrage-

---

[1080] Insbesondere das als *Ley de Control Parlamentario* bekannt gewordene Gesetz, mit welchem dem dekretistischen Präsidenten rechtliche Zügel angelegt werden sollten (vgl. 5.2.3.1.2), taugte als trefflicher Vorwand für Fujimori und dessen Adepten, den angeblich obstruktionistischen Kongress auflösen zu müssen (vgl. Paniagua 1992: 52).

[1081] Kenney anerkennt zwar, dass letztlich eine komplexe Ursachenlage hinter dem Putsch vom 5. April 1992 liegt, doch sieht auch er die exekutiv-legislativen Beziehungen als entscheiden Grund.

[1082] Dafür spricht nicht zuletzt die Tatsache, dass zu dem Zeitpunkt, als der Putsch durchgeführt wurde, längst Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition im Gange waren, die zudem auf einen positiven Ausgang hoffen ließen (s.o.). Das Konfrontationsniveau war also bereits gesunken, das Argument 'Staatsstreich als letzte Rettung' für die angeblich vom Parlament blockierte Regierung kann somit nicht verfangen. Besonders Cynthia McClintock (1994) verficht in ihrem Aufsatz – delikaterweise ein Beitrag zu Linz und Valenzuelas theoretisch-präsidentialismuskritischem Buchprojekt „The Failure of Presidential Democracy" – die These, der *knockdown* der peruanischen Demokratie 1992 sei *nicht* die Folge einer Blockade des Regierungssystems gewesen. So habe der Kongress etwa von den zahlreichen fujimorischen Dekreten der zweiten Jahreshälfte 1991 gerade 22 % abgelehnt oder modifiziert, aber immerhin 78 % angenommen (ibid.: 312).

nen Erlassvollmachten. Dieser wiederum agierte gegenüber dem Präsidenten nicht nur legislativ (Revision der präsidialen Erlasse). Er machte auch sehr schnell (bereits im September 1990) von der Knute der Ministerinterpellation Gebrauch und brachte im Dezember 1991 gar – zum ersten Mal in der Geschichte der Verfassung von 1979 – ein Misstrauensvotum gegen einen Ressortinhaber zuwege. Doch wirkten diese institutionellen Regelungen weitgehend als Instrumente des ohnehin erbitterten Konfliktaustrags, weniger im Sinne struktureller 'Kooperationsfeindlichkeit' auf den spezifischen Verlauf des politischen Prozesses ein. Allein die schwammigen, weitreichende Interpretations- und damit Machtanmaßungsspielräume bietenden Regelungen zu den Möglichkeiten konstitutioneller und delegierter Dekretkompetenz müssen als problematisch angesehen werden. Anfang der 1990er-Jahre trug dieser bereits im Verfassungstext angelegte Konflikt zwischen Dekretrecht des Präsidenten und Revisionsrecht des Parlaments nicht unerheblich zu den exekutiv-legislativen Spannungen bei (vgl. Schmidt 1998: 120f.).

Das *Parteiensystem*, wie es aus den Wahlen von 1990 hervorgegangen ist, leistete angesichts seiner extremen *Zersplitterung* sicherlich keinen Beitrag zur Vereinfachung der exekutiv-legislativen Entscheidungsfindung: Der Kongress bestand aus insgesamt zehn Fraktionen, deren stärkste noch nicht einmal die Präsidentenpartei stellte, die effektive Zahl der Parteien war (bezogen auf das Abgeordnetenhaus) auf 5.8 angeschnellt. Erstmalig in der Demokratiegeschichte des Landes lag damit die *difficult combination* vor: Präsidentialismus plus parteiensystemisch zersplittertes Parlament.[1083] Indes: Fragmentierung bedeutet nicht automatisch Unregierbarkeit – und sie führt schon gar nicht zwangsläufig zum Staatsstreich.

Denn hinsichtlich der im Kongress herrschenden ideologischen Distanzen war die Lage weit weniger dramatisch: Da Fujimori gegenüber seinen Wahlkampfversprechen in kürzester Zeit eine programmatische Kehrtwendung gemacht hatte und nunmehr knallharte neoliberale Politik betrieb, lagen er bzw. seine Fraktion und die FREDEMO-Parteien ideologisch so eng beieinander, dass im Grunde ein dauerhaft gemeinsames Vorgehen der wirtschaftsliberalen Kräfte im Kongress zu erwarten gewesen wäre (vgl. etwa Kenney 1996: 81). Fujimori suchte aber keinen Konsens, und so konnte sich die

[1083] Kenney behauptet kontrafaktisch sogar, dass es ohne die *difficult combination* auch keinen *autogolpe* gegeben hätte: „Wenn Alberto Fujimori 1990 mit einer Mehrheit im Parlament gewählt worden wäre, hätte der Selbstputsch vom 5. April 1992 nicht stattgefunden" (1996: 75; Übersetzung AO).

geringe *Polarisierung* des Parteiensystems nicht förderlich auf den politischen Entscheidungsprozess auswirken.

Was die *Institutionalisierung* angeht, so muss daran erinnert werden, dass sich die Parteienlandschaft aus den 1980er-Jahren in einem Auflösungsprozess befand. Dieser war zwar noch nicht an sein Ende gelangt, machte sich aber bereits bei den allgemeinen Wahlen 1990 unübersehbar bemerkbar: Sichtbarster Ausdruck des Parteiensystem-Zerfalls ist die Wahl des Präsidenten selbst, eines „Mannes, der aus dem Nichts kam" (Bowen 2000: 3). Mit 48 bzw. 43 (Abgeordnetenhaus bzw. Senat) blieben die Volatilitätsraten – wiewohl leicht unter den Werten von 1985 liegend – auf hohem Niveau und deuteten auf einen weiteren Stabilitätsverlust der *zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster* und damit auf eine zunehmende Entwurzelung der peruanischen Parteien von 'ihrem' Elektorat hin. Angesichts dieser parteiensystemischen Faktorenkonstellation kann von *'gesellschaftlicher Verankerung'* kaum mehr die Rede sein; dafür spricht nicht zuletzt die Tatsache, dass die Bewegung des neuen Präsidenten auf gerade 17.8 bzw. 22.6 % der Sitze in Abgeordnetenhaus bzw. Senat kam.[1084] Insbesondere weist darauf jedoch der klare Abwärtstrend in der Parteiidentifikation der peruanischen Wählerschaft hin: Nach 49 % im November 1986 äußerten Ende 1989 nur noch 27 % der Wähler, dass sie sich mit einer bestimmten Partei identifizierten.[1085] Was die *Legitimität des Wahlwettbewerbs und seiner Ergebnisse* angeht, so muss nochmals betont werden, dass erstmalig ein Nicht-Parteipolitiker an die Spitze des Staates gewählt wurde. Im Kongress erlitten die traditionellen Parteien, wenngleich sie noch nicht von der politischen Landkarte verschwanden, erdrutschartige Einbrüche. Seit 1990 rekrutierte sich die politische Führungsspitze des Landes nicht mehr vornehmlich aus den Rängen altgedienter Parteikader.[1086] Schließlich fand Anfang der 1990er-Jahre ein Einbruch in der *organisa-*

[1084] Gleichwohl war eine gewisse Konsistenz im Wahlverhalten auch 1990 wieder gegeben: Stellt man nämlich die o.g. Werte dem Stimmenanteil für Fujimori in der ersten Runde der Wahlen zum höchsten Staatsamt gegenüber – was sinnvoll erscheint, weil nur hier Simultaneität von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vorliegt – so nehmen sich die gut 29 % für Fujimori nur unwesentlich höher aus als das Ergebnis für *Cambio 90*. Dennoch lag das *ticket splitting* deutlich höher als bei den Wahlen von 1980 und 1985 (Schmidt 1996c: 345).

[1085] Spiegelbildlich stieg die Präferenz für unabhängige Kandidaten an: von 49 auf 27 %; vgl. zu den *Apoyo*-Daten Schmidt (1996c: 326).

[1086] Der Bedeutungsverlust der Parteien manifestiert sich nicht zuletzt in dem niedrigen Vertrauen, das diesen entgegengebracht wurde: Hatten bereits im September 1990 gerade 21 % *confianza en los parti-*

torischen Verfestigung des Parteiensystems statt: Wo einstmals Parteien walteten, nahmen nun mehr und mehr Bewegungen deren sich leerende Plätze ein: *Cambio 90*, immerhin die Regierungspartei, war nicht mehr als eine Wahlplattform ohne programmatisches Profil und Parteistrukturen (siehe etwa Cameron 1997: 49f.), und auch FREDEMO, die größte Fraktion im Kongress, ging, wiewohl auch aus etablierten Parteien bestehend, auf ein Protestbündnis zurück, das sich um die Person des Schriftstellers und Präsidentschaftsaspiranten Vargas Llosa herum gegründet hatte. Dementsprechend prägte ein nie da gewesener Personalismus den politischen Prozess in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre.[1087] Fujimori führte den 'Fujischock' durch, Fujimori gerierte sich als 'Fujipopulist' (vgl. etwa Kay 1996)[1088], Fujimori allein gegen das Parlament. *Cambio 90* war kaum mehr als Erfüllungsgehilfe bei der Umsetzung der Machtaspirationen des Präsidenten. Im Grunde hatte sich Anfang der 1990er-Jahre ein fataler Circulus vitiosus innerhalb des Repräsentativsystems in Gang gesetzt: Erst auf dem Boden eines völlig diskreditierten Parteiensystems hatte ein Außenseiter-Politiker wie Alberto Fujimori samt seiner Bewegung wie Phönix aus der Asche zu steigen vermocht. Nun machten sich just diese Repräsentationsagenten daran, auf dem Wege einer Totalpersonalisierung des politischen Wettbewerbs und fortwährenden Invektiven gegen das überkommene Repräsentativsystem des Vorjahrzehnts daran, dieses weiter zu schwächen und so die günstigen Bedingungen für den Eintritt von politischen Outsidern zu perpetuieren.[1089]

---

dos políticos geäußert, sank dieser Wert bis zum März 1992 nochmals auf 12 % (vgl. die Umfragewerte von *Apoyo* in Conaghan 1995b: 233).

[1087] Völlig abwegig erscheint da die Diskreditierungsattacke, die der Präsident kurz nach seinem Putsch im April 1992 gegen die etablierten Parteien lanciert hat, welche angeblich eine *partidocracia* ausübten (vgl. auch die unkritische Verwendung dieses – vom Autor undefinierten – Begriffs bei Mosqueira 1995: 342ff.). „Die fragmentierten und schwachen Parteien Perus hatten einfach nicht die Fähigkeit, um die von Fujimori angeprangerte Parteiendiktatur auszuüben" (Kenney 1996: 102; Übersetzung AO).

[1088] Der endgültige Siegeszug des 'Fujipopulismus', der spezifisch peruanischen Ausprägung des lateinamerikanischen Neopopulismus in den 1990er-Jahren, seine Ursachen und Merkmale können u.a. nachgelesen werden bei Mayorga (1995); Panfichi/Sanborn (1995); Sanborn/Panfichi (1996); Crabtree (1997, 2000); Peetz (2001); Werz (2001).

[1089] Hier zeigt sich, dass die bloße Herkunft eines Kandidaten von außerhalb des etablierten Parteiensystems (Außenseitertum) dessen (weiteren) Niedergang nicht hinreichend zu erklären vermag. Zusätzlich zu der Outsider-Eigenschaft muss eine offen zur Schau getragene Parteienfeindlichkeit vorhanden sein, die dazu angetan ist, die traditionellen Repräsentationsagenten merklich zu diskreditieren; zu den begrifflichen Unterscheidungen *outsider – insider* und *anti-party – party-tolerant* vgl. Kenney (1998: 59).

Das *Wahlsystem* hat entscheidenden Anteil an der politischen Entwicklung im Betrachtungszeitraum. Alle drei Dimensionen dieser institutionellen Variablen haben den politischen Prozess und damit die Konsolidierung der Demokratie beeinflusst (vgl. zum Folgenden besonders Schmidt 1996c; Tuesta 1996). Das *Parlamentswahlsystem* hat seine Repräsentationsfunktion auch 1990 wieder vollends erfüllt, wie ein niedriger Loosemore-Hanby-Index von 8.8 für das Abgeordnetenhaus und ein noch niedrigerer Wert (3.5) für den Senat belegen.[1090] Dies sollte sich auch bei den Wahlen zum Verfassungskongress praktisch nicht ändern (5.2). Das Konzentrationskriterium wurde erstmals seit Einführung der Demokratie nicht erfüllt; mehr noch: Die Permissivität des peruanischen Wahlsystems erlaubte nahezu eine Eins-zu-eins-Abbildung der zersplitterten politischen Kräfteverhältnisse und arbeitete damit der Bildung einer Regierungsmehrheit (keine Partei kam im Kongress über 30 % Sitzanteil) entgegen. Erst bei den Wahlen zur Konstituante 1992 brachte es wieder eine *manufactured majority* hervor: Mit 49.2 % Stimmenanteil konnte die Präsidentenpartei C 90 55 % der Sitze im Einkammerparlament besetzen.

Die *Wahlkreiseinteilung*, das entscheidende technische Element, welches für Proportionalität oder Disproportionalität eines Wahlergebnisses verantwortlich zeichnet, wirkte nach 1980 und 1985 auch 1990 wieder in die erwartete Richtung. Wie die unterschiedlichen Grade der im Loosemore-Hanby-Index zum Ausdruck kommenden aufsummierten Überrepräsentation (s.o.) zeigen, erlaubt ein nationaler Wahlkreis, wie er für die Senatswahlen zur Anwendung kam, eine noch ‘wahrheitsgetreuere’ Abbildung der parteilichen Stärkeverhältnisse als Verhältniswahl in Mehrpersonenwahlkreisen unterschiedlicher Größe (Abgeordnetenhaus). Entsprechendes gilt für die Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung, bei denen ebenfalls im Einheitswahlkreis abgestimmt wurde.

Wie schon bei den Parlamentswahlen in den 1980er-Jahren ist die politische Relevanz der *Kandidatur- und Stimmgebungsform* auch 1990 als vergleichsweise gering zu veranschlagen. Die zum zweiten Mal in der Posttransitionsphase der peruanischen Demokratie zum Einsatz kommende Präferenzstimmenregelung konnte der ohnehin im

[1090] Der Wert für die Senatswahl hat damit ein Rekordtief in der jüngeren Demokratiegeschichte des Landes erreicht.

Vormarsch befindlichen und das Sterben der Parteien begünstigenden Personalisierung des politischen Wettbewerbs, die sich aus kraftvolleren, weitgehend nicht-institutionellen Quellen speiste (verbreitete Informalisierung der gesellschaftlichen Beziehungen, *desencanto* über die Demokratie und ihre Institutionen usw.), allenfalls marginal Vorschub leisten. Immerhin 30 % (1990) bzw. 40 % (1992) der Parlamentsmandate wurden auf diesem Wege bestimmt (Tuesta 1996: 146; zum *voto preferencial* 1990 vgl. auch Planas 2000: 202f.). Längerfristig stellt sich die Frage, ob vor dem Hintergrund des stark proportionalen Wahlsystems die Präferenzstimmgebung mit ihren Personalisierungsanreizen nicht den Deinstitutionalisierungsprozess des Parteiensystems sowie den damit korrespondierenden 'Boom der Bewegungen' weiter befördert hat und auf diese Weise einer Konsolidierung der Demokratie abträglich war (vgl. auch Nohlen 2004b: 367).

Da die *Stimmenverrechnung* auch 1990 ohne jegliche Barriere vorgenommen wurde, konnten sich die fragmentierten parteilichen Stärkeverhältnisse von der Ebene der Wählerstimmen praktisch ungehindert in den parlamentarischen Raum übersetzen. Eine moderate Sperrklausel hätte den Mangel an Konzentrationswirkung der Wahlkreisgröße wenigstens teilkompensiert, was in noch stärkerem Maße für die Wahlen zur unikameralen Konstituante gilt, die im noch permissiveren nationalen Einheitswahlkreis stattfanden.

Die Analyse des zweiten Teilwahlsystems, des *Präsidentschaftswahlsystems*, hilft gleichfalls, die Demokratieentwicklung in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre institutionalistisch zu verstehen. Erstmalig kam es 1990 – eine Folge der Konstruktion des Wahlsystems – zu einer *reversión del resultado*: Da das Staatsoberhaupt nach absoluter Mehrheitswahl mit Stichwahl bestimmt wurde, gingen institutionelle Anreize auf potenzielle Kandidaten aus, sich zur Wahl zu stellen, die nach den Regeln relativer Mehrheitswahl keinerlei Aussicht auf Erfolg gehabt hätten. Der Zwei-Runden-Charakter des *majority runoff* eröffnet aber immerhin die Chance, sich im ersten Wahlgang (unerwartet) als Zweiter zu platzieren und damit in die Stichwahl zu gelangen (vgl. auch Shugart/Carey 1992: 214f.). Auf ebendiese Karte setzte der Nobody Fujimori, dem es in den letzten Wochen des Wahlkampfes gelang, von den hinteren Rängen in den Umfragen fast an die Spitze der Wählerpräferenzen aufzusteigen. 29 % stellen zwar nicht einmal ein Drittel der Stimmen dar, doch entscheidet allein die Platzierung (Erster oder

Zweiter) über den Einzug ins Finale. Die ‘Zweitplatzierungstaktik’ wurde durch die Regelung der *doble candidatura* begünstigt, nach der sich ein Präsidentschaftsaspirant auch für ein Parlamentsmandat bewerben und sich damit für den Fall einer Niederlage schadlos halten kann – ein zusätzlicher Anreiz für Fujimori, der sich noch wenige Wochen vor dem Urnengang kaum für einen ernst zu nehmenden Herausforderer Vargas Llosas halten konnte, für das höchste Staatsamt zu kandidieren. Das Kalkül von *el chino* ging auf: Nicht nur brachte er es von einer Randerscheinung zum Zweitplatzierten in der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen. Es gelang ihm darüber hinaus, den nach Umfragen bereits seit Langem zum Wahlsieger gekürten Vargas Llosa in der Stichwahl (mithilfe der Stimmen von linken und APRA-Wählern) haushoch zu schlagen.

Doch das Präsidentschaftswahlsystem kann nicht nur als zentrale institutionelle Ursache für den Einzug eines Outsiders in den Präsidentenpalast gelten. Insofern es 1990 Außenseiter-Kandidaten einen prominenten Platz in der Wahlkampfszene und ein überzeugendes Abschneiden bei den Wahlen ermöglichte, trug es auch zu einer Schwächung des Parteiensystems bei; schließlich zog die Entscheidung des Elektorats für zwei Außenseiter ein gleichfalls gutes Abschneiden von deren Parteien, oder besser: Bewegungen nach sich (*coattail effect*). Diese Substitution der Interessenrepräsentation über Parteien durch eine solche über Bewegungen stellt einen entscheidenden Schritt von der parteilich verfassten Politik der 1980er-Jahren in die „post-party politics” (Levitsky 1999) der 1990er-Jahre dar.[1091]

Eine weitere institutionell angelegte ‘Gefahr’ aktualisierte sich 1990 zum ersten Mal: Innerhalb des gegebenen Wahlmodus absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl machten die Kandidatenproliferation in der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen und die Notwendigkeit der Abhaltung einer Stichwahl ein einigermaßen parteiensystemkonzentrierendes *Timing* unmöglich. Ein solches hätte allein für den Fall vorgelegen, dass Vargas Llosa bereits im ersten Wahlgang die absolute Stimmenmehrheit auf sich vereinigt hätte. Dann wäre FREDEMO infolge der Abfärbung der Präsidentenwahl auf die am gleichen Tag stattfindende Kongresswahl wahrscheinlich auf eine ebenso überzeugende Majorität oder wenigstens eine Quasi-Mehrheit in beiden Parlamentskammern gekom-

[1091] Vgl. auch Cameron, für den „(e)lectoral rules played a decisive role in causing the collapse of the party system“ (1994: 189).

men. Dem war aber nicht so; und so bestand die Wirkung der *coattail effects* im Jahre 1990 darin, dass viele Aspiranten in der ersten Runde der Präsidentschaftswahl mit ihren dürftigen Ergebnissen (alle unter 30 %) auf ihre Parteien bzw. Bewegungen abfärbten. Die Folge: viele Parteien im Parlament, keine Regierungsmehrheit.

5.2.3.2.2 Kontext

Dass ausgerechnet ein Außenseiter wie Fujimori von der peruanischen Wählerschaft mit der Präsidentschaft betraut wurde, ist wesentlich der Schwere der Krise geschuldet, die das Land seit dem Übergang von der Diktatur zur Demokratie heimgesucht hat. Mehrfach wurde bereits darauf hingewesen, dass es neben der Zunahme politischer Gewalt besonders der *sozioökonomische Kontext* und die als unzureichend empfundene Handhabung der Krise durch die Regierungen der 1980er-Jahre waren, welche zu einem beispiellosen *desencanto* mit der jungen Demokratie führten. Eine Gesellschaft, die einen regelrechten „Amorphisierungsprozeß“, eine „Ent-Gesellschaftung“ (Huhle 1991: 38) durchgemacht hatte, war schlicht anfällig für die (neo)populistischen Versprechungen eines Antipolitikers, der, jenseits der bekannten Parteipolitik, alles neu machen wollte (vgl. besonders Cameron 1994, 1997; Peetz 2001: 62ff.). Der manichäische Diskurs – hier das Licht des konkrete Lösungen anstrebenden Technokratentums, dort das Dunkel der eigeninteressierten Politikerkaste – verfing bei den Wahlen 1990, und auch später sollte der selbst ernannte Retter der peruanischen Nation das Volk von seiner Unabdingbarkeit überzeugen.

Doch das sozioökonomische Umfeld der peruanischen Politik diente nicht nur als Steigbügelhalter für den sich als Macher inszenierenden Fujimori; indem es diesem gelang, das Problem spürbar in den Griff zu bekommen, half es ihm auch dabei, sich fest im Sattel der Macht zu halten (vgl. zum Folgenden besonders Cameron/Mauceri 1997: 223f.; Minkner-Bünjer 2000b: 174f.; von Oertzen/Goedeking 2004: 115f.).[1092] Bereits kurz nach Amtsantritt leitete der Präsident den ‘Fujischock’ ein: Das radikal-neoliberale Wirtschaftsprogramm, das neben kurzfristigen Maßnahmen wie Subventionsabbau, Erhöhung von Preisen und Tarifen sowie Freigabe des Wechselkurses auch umfassende

Strukturreformen (Privatisierung zahlreicher Staatsunternehmen[1093], Liberalisierung des Außenhandels, Entstaatlichung des Finanzsystems, Flexibilisierung des Arbeitsmarktes) beinhaltete[1094], brachte schwere soziale Verwerfungen mit sich: insbesondere einen Niedergang der Reallöhne und steigende Arbeitslosigkeit. Wenig überraschend blieben Demonstrationen und andere Formen organisierten Protests nicht aus (vgl. auch Cameron 1994: 148).[1095] Doch das Schockprogramm fruchtete, die wirtschaftliche Lage hellte sich auf. Am spürbarsten für weite Teile der Bevölkerung war der schnelle Rückgang der Inflationsrate von astronomischen 7.600 % (1990) auf erträgliche 140 % (1991). Auch das Wirtschaftswachstum gewann an Fahrt: Im Zeitraum von 1991 bis 1995 stieg das Bruttoinlandsprodukt um durchschnittlich 6 % pro Jahr (allein 1994 über 12 %; vgl. Tabelle 50). In der Wahrnehmung der Peruaner überwogen die positiven Entwicklungen vor den negativen, und so wurde „die Wirtschaftspolitik für Präsident Fujimori über viele Jahre hinweg eine Säule seiner Popularität“ (von Oertzen/Goedeking 2004: 117; vgl. auch Weyland 2000: 485). Der mangelnde Widerstand der Bevölkerung gegen den *autogolpe* und die Wiederwahl des Präsidenten drei Jahre später müssen zu einem großen Teil auf die positive Leistungsbilanz der Regierung (siehe auch den Erfolg bei der Terrorismus-Bekämpfung) zurückgeführt werden.[1096] Was die Konfliktivität des exekutiv-legislativen Entscheidungsprozesses angeht, so muss auf den ersten Blick verwundern, dass die Quasi-Deckungsgleichheit von Fujimoris Wirtschaftspolitik mit den Vorstellungen der konservativen Parteien nicht mit totaler Harmonie zwischen den Gewalten und ihren Protagonisten einherging. Der zweite, entscheidende Blick lässt freilich erkennen, dass es gerade die Akteurskonstellation war, welche die an und für sich güns-

---

[1092] Eine Diskussion der Wirtschafts- und Sozialpolitik findet sich in Peetz (2001: 90ff., 95ff.).

[1093] Zum radikalen Umbau des peruanischen Staates in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre vgl. Kay (1996).

[1094] Es versteht sich fast von selbst, dass Fujimori und seine technokratische Berater-Equipe die wirtschaftspolitischen Maßnahmen nach dem Putsch vom April 1992, da sämtliche ernst zu nehmenden politischen Gegengewichte entfallen waren, praktisch ungehindert und in gesteigertem Tempo durchführen konnten (vgl. etwa Cotler 2000a: 35).

[1095] Zur Anfangsphase des wirtschaftlichen Schockprogramms vgl. auch Ferrero (1993: 32f.); Conaghan/Malloy (1994: 227).

[1096] Für Steinhauf läuten die Erfolge in der Wirtschafts- (und Antiterror-)Politik die „zweite Legitimationsphase“ (2000e: 28, 2004b: 273) Fujimoris ein. Während des Wahlkampfes und zu Anfang seiner Amtszeit hatten die Identifizierung der *clases populares* (d.h. der unteren sozialen Schichten) mit Fujimori, den sie als einen der ihren ansahen, sowie dessen direkte Verbindung zum Volk legitimitätsstiftend gewirkt (Steinhauf 2000e: 28, 2004b: 272).

tigen Bedingungen für konfliktfreie Beziehungen zwischen Regierung und Kongress konterkarieren sollte (s.u.).

Auch auf dem Terrain der inneren Sicherheit konnte Fujimori punkten (vgl. zum Folgenden besonders von Oertzen/Goedeking 2004: 118ff.). Nachdem der Beginn seiner Amtszeit noch im Schatten eines als fast allgegenwärtig empfundenen *Terrorismus* gestanden hatte, gelang den peruanischen Sicherheitskräften im September 1992, also dem Interim zwischen Putsch und Neuerrichtung einer formal-demokratischen Institutionenordnung, gleichsam die Enthauptung der mächtigen Terrororganisation: Mit der Gefangennahme von Abimael Guzmán, dem Kopf der Vereinigung, wurde der *Sendero Luminoso* so geschwächt, dass die von ihm verübten terroristischen Aktivitäten nach einem letzten Aufbäumen Ende des Jahres ab Anfang 1993 spürbar nachließen (siehe Tabelle 51).[1097] Wenngleich nicht sein eigenes Werk, konnte Fujimori die Zerschlagung des Leuchtenden Pfades als persönlichen Erfolg verbuchen.[1098]

Die Beschränkung auf eine makroanalytische Perspektive führt gerade mit Blick auf die politische Entwicklung Perus in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre in die explikative Sackgasse. Den *'Faktor Fujimori'* zu vernachlässigen hieße zu vergessen, dass Institutionen nicht als Zwangsjacken für das Handeln von Individuen verstanden werden dürfen, sondern in ihrer Eigenschaft als Regelsysteme Möglichkeitsräume öffnen, welche dieser Akteur so, jener so nutzt. Alberto Fujimoris Rolle im Drama der peruanischen Demokratieentwicklung von 1990 bis 1995 ist kaum zu überschätzen (vgl. besonders McClintock 1996). Niemand – und schon gar nicht die gegebene Institutionenstruktur – zwang ihn, fortwährend Diskreditierungsattacken gegen die von ihm so titulierten *politiqueros* (d.h. die traditionellen Parteipolitiker; vgl. Steinhauf 2004b: 271), die bereits diskreditierten etablierten Parteien und überhaupt die bloß 'formale' Demokratie[1099] mit

[1097] Gänzlich kam die terroristische Aktivität in Peru allerdings auch in den restlichen Jahren von Fujimoris erster Amtszeit nicht zum Erliegen. Der *Sendero Rojo* beispielsweise, eine dissidente Fraktion des *Sendero Luminoso*, verübte Ende 1994 weiterhin Attentate, wenngleich in wesentlich geringerem Umfang als in den Jahren vor der Verhaftung Guzmáns (Lateinamerika Jahrbuch 1995: 196; siehe auch Lateinamerika Jahrbuch 1994).

[1098] Zumindest kurzfristig führte die Gefangennahme Guzmáns und der *Sendero*-Führungsspitze zu einem Popularitätsgewinn des Präsidenten (Weyland 2000: 485, 488).

[1099] Siehe die Fernsehansprache Fujimoris aus Anlass des Staatsstreiches in Ferrero (Hrsg.) (1992: 132, 134); vgl. auch Arias (1994: 58ff.); Cameron (1994: 153f.).

ihren Institutionen zu schleudern.[1100] Vielmehr spiegelten sich in diesem aggressiven Verhalten zum einen eine grundsätzliche „Mißachtung formeller Spielregeln der Demokratie“ (Huhle 1995a: 4) wider, zum anderen ein bestimmtes Politikverständnis, das es mehr als Aufgabe von volksgewählten Repräsentanten sah, konkrete Probleme zu lösen als lästige Kompromissbildung zwecks parlamentarischer Mehrheitsbeschaffung zu betreiben. Kein Wunder, dass Fujimori seine Rolle einmal als die eines ‘Leiters der Geschäftsführung’ (*gerente general*) umrissen hat (vgl. Goedeking 1995; siehe auch Lateinamerika Jahrbuch 1995: 192; Peetz 2001: 70ff.).

Niemand – auch keine politische Institution – zwang Fujimori, einen so gravierenden Schritt wie die Außerkraftsetzung der verfassungsmäßigen Ordnung zu unternehmen. Alles deutet darauf hin, dass der Präsident systematisch auf eine Konflikteskalation im Regierungssystem hingearbeitet hat (vgl. u.a. Paniagua 1992: 50; Ferrero 1993: 33; Bernales 1994b: 151f.; Eguiguren 1995: 135f.; Cameron 1997: 56), um – in Kombination mit seinem Anti-Parteien-Diskurs – die putschistische Auflösung der vermeintlichen Blockade als gerechtfertigt erscheinen zu lassen.[1101] Fujimori verkörpert ein autoritäres Politikmodell, das die Möglichkeit extrakonstitutioneller, die demokratisch-institutionellen Regeln sprengender Konfliktlösung stets als realistische Option vorsah (vgl. Bernales 1993: 65, 1994b: 159).[1102] Mit Blick auf den Staatsstreich 1992 bleibt damit zum Verhältnis von Institutionen und Akteur (Alberto Fujimori) festzuhalten:

[1100] Es muss betont werden, dass der Konfrontationskurs Fujimoris gegenüber dem Kongress mitnichten ein Produkt jahrelangen und ggf. frustrierenden Sich-Abmühens war, mit wechselnden Mehrheiten die Regierungsfähigkeit zu gewährleisten. Der Präsident war vielmehr von Beginn an bereit, „die verfassungsmäßig starke Position des Präsidenten voll auszuspielen“ (Huhle 1991: 36; vgl. auch 5.2.3.1.2.1). Bei der Entscheidung, die demokratische Ordnung zeitweilig außer Kraft zu setzen, dürften drei Motive ausschlaggebend gewesen sein: Fujimoris grundsätzliche Abneigung gegen die vermeintliche *partidocracia*; die Überzeugung, dass eine ‘starke Hand’ notwendig sei, um das Land aus seiner tiefen Krise herauszuführen; die Beziehung zu den Uniformierten, die sich ihrerseits ‘politisch berufen’ fühlten (vgl. Cotler 2000a: 29f.).

[1101] Was dem Präsidenten, wie erinnerlich (vgl. Anm. 1056), auch gelang; zu den Gründen für Fujimoris Popularität bei den unteren Einkommensschichten in der ersten Amtszeit vgl. Minkner-Bünjer (2000b: 176).

[1102] Wie als letzte Bestätigung, dass Fujimori eine „authoritarian intention“ (Burt 2004: 260) zur Umgestaltung der Institutionenordnung im Sinn hatte, fiel dessen konkrete Entscheidung, den Staatsstreich durchzuführen, just in die Zeit, als die Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition auf gutem Wege waren (vgl. 5.2.3.1.2.1).

> Der Putsch vom 5. April war (...) wesentlich die Vollendung eines autoritären politischen Projektes, eher als das Produkt einer zentralen Verantwortung der Verfassungsnormen, welche die Beziehungen zwischen Regierung und Parlament regeln (Eguiguren 1995: 136; Übersetzung AO).[1103]

In engem Zusammenhang mit der Person Alberto Fujimori stehen die *zivil-militärischen Beziehungen* in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre (vgl. hierzu besonders Cameron 1997: 52ff.; Crabtree 2000: 64f.; Obando 2000: 363ff.; Philip 2003: 161ff.; siehe auch Rospigliosi 1993). Sie stellen einen zentralen Baustein für die Erklärung der Demokratieentwicklung dar. Im Grunde geht die Verbindung zwischen ziviler und militärischer Gewalt bereits auf die Zeit vor der Regierungsübernahme durch den neuen Präsidenten zurück; denn konkrete Planungen für einen Selbstputsch (in Form des sog. *Plan Verde*; vgl. Anm. 1018) lagen offenbar bereits im Juni 1990, also kurz nach der zweiten Runde der Präsidentschaftswahlen, vor (vgl. Cameron 1997: 51). Das frisch gebackene Staatsoberhaupt, ohne eigene Parlamentsmehrheit oder disziplinierten Parteiapparat, suchte schnell den Kontakt zu den Uniformierten. Durch eine geschickte Umbesetzungspolitik in der Militärhierarchie sicherte sich Fujimori Loyalitäten (vgl. etwa Cotler 2000a: 24), machte sich und seine Stellung im politischen Machtgefüge aber mit der Zeit selbst abhängig von militärischer Zustimmung. So bildete sich die spezifische Herrschaftsform des *fujimorismo* heraus, deren tragender Pfeiler ein zivil-militärisches Geflecht wechselseitiger Dependenz wurde (vgl. etwa Cameron 1994: 175; Crabtree 2000: 64f.; Peetz 2001: 104).[1104] Es erscheint keineswegs übertrieben, die zivil-militärischen Beziehungen unter Fujimori praktisch mit der Natur des Regimes selbst gleichzusetzen.

[1103] Mit Blick auf die besonders aus dem Regierungslager vorgetragene These von der Blockade des politischen Entscheidungsprozesses merkt Cameron in vergleichender Perspektive (Peru, Russland, Guatemala, Brasilien) an: „The institutional-gridlock hypothesis would be naïve unless we acknowledge the machinations of presidents seeking to advance their own political careers by changing aspects of the constitution that undermine their chances of consolidating power. An autogolpe will not occur unless a president believes that it is the most efficient means of consolidating executive power" (1994: 148).

[1104] Der Fujimorismus als spezifische Herrschaftsform, die sich im Peru der 1990er-Jahre herausbildete, kann mit dem Fokus auf formale Institutionen nur unzureichend erfasst werden; dieser wird den tatsächlichen Machtstützen des Regimes nicht gerecht (vgl. Burt 2004: 267). Der *fujimorismo* gründet sich zwar auf kompetitive Wahlen (zumindest bis 2000) und erfüllt damit das zentrale Kriterium elektoraler Demokratie, doch ruht er ebenso auf folgenden Pfeilern (vgl. Basombrío 2001: 13ff.): 1. effektive Problembearbeitung, die dem Regime Performanz-Legitimität verleiht; 2. Unterstützung der zivilen Autorität durch ein politisch involviertes Militär; 3. gewisse Freiräume für politische Opposition und dissidente Medien als 'Beweis' für die demokratische Lauterkeit des Regimes; 4. Manipulation der Institutionenordnung (besonders der Justiz) durch die Herrschenden zwecks rechtlicher Formalisierung der faktischen Machtausübung; 5. ein politisch aktiver Geheimdienst, der repressive Aktionen im Auftrag des Regimes durchführt, Informationen sammelt, die zur Erpressung und Bestechung von politischen Gegnern verwendet werden können, und Desinformationskampagnen zur Manipulation der öffentlichen Meinung durchführt. Zu Versuchen, den *fujimorismo* zu definieren, vgl. z.B. auch Cotler

Dessen alles verbindendes Zentrum bestand in der 'Montesinos-Connection': Der Haupt'berater' Fujimoris, Vladimiro Montesinos, stellte als Chef des Inlandsgeheimdienstes SIN das Bindeglied zwischen ziviler Regierung und militärischer Gewalt dar (Cotler 2000a: 23f.). Bereits vor dem *autogolpe* fungierte er als Mittler zwischen den politisch interventionsgeneigten Uniformierten und dem unter einer schwachen parlamentarischen Basis leidenden Fujimori; binnen Kurzem stieg Montesinos zu einer Art „Rasputin of the regime" (Sonntag 2001: 141) auf. Sodann wirkte er als Drahtzieher des Staatsstreiches, und auch nach dem erfolgreichen Putsch half er, die zivil-militärische Beziehung zu befestigen, indem er die Streitkräfte von Putschgegnern säuberte (vgl. Philip 2003: 163f.).[1105] Vladimiro Montesinos war es, der den autoritären Umbau der formal-demokratischen Institutionenordnung maßgeblich betrieb (vgl. besonders Gorriti 1994; siehe auch Youngers 2000a: 24f.; García Calderón 2001: 49ff.).

Der Dritte im Bunde des zivil-militärischen Machtgefüges war der Oberkommandierende der Streitkräfte, Nicolás Hermoza Ríos.[1106] Er personifiziert das Interesse innerhalb der Streitkräfte, aktiv, wenngleich im Hintergrund, bei der politischen Entscheidungsfindung des Landes mitzuwirken (vgl. Cotler 2000a: 29f.). Der unter Mithilfe des Militärs zustande gekommene Putsch vom April 1992 stellt dabei nur „the tip of a very large iceberg of military-political intervention" dar (Philip 2003: 162). In der Folge des Staatsstreiches wurde die 'zivil-militärische Verquickung', von der (statt 'zivil-militärischen Beziehungen') präziser die Rede sein sollte, perfekt (vgl. Bernales 1994b: 160ff., 1996: 63ff.).[1107] Nicht nur war damit die endgültige Aufhebung des Prinzips militärischer Subordination verbunden; auch brachte die Liaison *reserved domains* hervor, ganz besonders die Militärgerichtsbarkeit, die sich durch keine zivile Revisionsinstanz mehr in ihren Entscheidungen behindert sah (vgl. Cameron/Mauceri 1997:

Meinung durchführt. Zu Versuchen, den *fujimorismo* zu definieren, vgl. z.B. auch Cotler (1995a: 131ff.); Kay (1996: 74ff.); Crabtree (2000: 60ff., 2000/01); Lynch (2001: 5ff.).

[1105] Nach dem Putsch wurden die Streitkräfte de facto von Montesinos und Fujimori – weniger vom eigentlich Hauptverantwortlichen Hermoza (s.u.) – geführt; im Grunde stellte das Militär nach dem Staatsstreich kaum mehr eine autonome Institution dar (vgl. Philip 2003: 164).

[1106] Montesinos und Hermoza stellten also die beiden „Schlüsselalliierten" Fujimoris in den 1990er-Jahren dar (Bowen 2000: 55).

[1107] Vgl. auch die treffende Bezeichnung „zivil-militärischer Pakt" von Kay (1996: 74).

240).[1108] Eine Militarisierung des gesellschaftlichen und politischen Lebens war die Folge (Burt 2004: 259).

Es scheint schwer bestimmbar, inwieweit *politisch-kulturelle Faktoren* die Wahl des Außenseiters Fujimori begünstigten oder aber dessen Machterhalt ermöglichten. Was seinen rasanten Aufstieg angeht, wurde bereits mehrfach auf die Krise des Repräsentativsystems als zentrale Ursache abgehoben. Die Anfälligkeit für 'so einen' Politikertypus mag mit einer autoritären Prädisposition des peruanischen Volkes (Wunsch nach einem *líder*, der die Probleme des Landes mit starker Hand lösen möge usw.) zusammenhängen; auch spielt die Identifikation der marginalisierten Bevölkerungsteile (i.d.R. nicht-weißer ethnischer Zugehörigkeit) mit einem 'der ihren' eine sicherlich nicht unerhebliche Rolle. Tragfähiger erscheint allerdings ein politisch-kultureller Erklärungsversuch, welcher auf die „tiefe(.) sozialpsychologische(.) Verunsicherung" (Huhle 1991: 38) der Peruaner in der Folge der großen Krisen der 1980er-Jahre und das Versagen der Politik bei der Bearbeitung derselben abhebt. Aus dieser Perspektive stellt sich der vermeintliche Autoritarismus zumindest teilweise als Folge kollektiver Traumatisierungen durch schwerwiegende Wirtschafts- und Sicherheitsprobleme dar. Dennoch reiben sich demokratische Tugendwächter an den hohen Zustimmungswerten für den Selbstputsch Fujimoris und dessen Amtsführung (vgl. Anm. 1056). Sind die Peruaner nicht doch ein bisschen autoritär eingestellt? Die Empirie spricht folgende Sprache: Parallel zu der Unterstützung für den Staatsstreich äußerte die peruanische Bevölkerung im April 1992 zu 75 %, dass sie die Demokratie einer Diktatur vorziehe. Offenbar kommt in dieser Ambivalenz die Präferenz für eine Demokratie 'delegativen' Typs zum Ausdruck (McClintock 1996: 54; vgl. auch Paniagua 1992: 129ff.). Erst die Diagnose eines solch plebiszitären Demokratieverständnisses vermag die grundsätzliche Demokratieaffinität der Peruaner mit dem Populismus-Phänomen Fujimori und seinen Verfassungsverstößen zu versöhnen.[1109]

[1108] Eine besonders heikle Folge der wechselseitigen Protektion von Militär und Zivilgewalt stellt die Straflosigkeit (*impunidad*) der von Angehörigen der Streitkräfte begangenen Menschenrechtsverletzungen dar (vgl. Huhle 1995b).

[1109] Vgl. auch Peetz: „(D)ie (...) Verankerung des ‚Plebiszitarismus' in der politischen Kultur Perus leistete dem Neopopulismus Vorschub und erlaubte dem *fujimorismo* Verstöße gegen die Normen der repräsentativen Demokratie" (2001: 104; Hervorhebung im Original).

5.2.3.2.3 Fazit

Gerade die Beschäftigung mit den Ursachen der beiden politischen Großereignisse des Zeitraums 1990-1995, Wahl eines Außenseiters ins Präsidentenamt und *autogolpe*, belegt die explikative Fruchtbarkeit historisch-konfigurationsanalytischen Denkens, wie es der Heidelberger Schule eigen ist: Die völlig unerwartete Wahl Fujimoris 1990 ist eben nur vor dem historischen Hintergrund eines systemdestabilisierenden Kontextes zu verstehen, der im Wesentlichen in einer Wirtschafts-, Sozial- und Sicherheitskrise der peruanischen Gesellschaft bestand[1110]; erst im Verbund mit dieser multiplen Krise und kontingenten Faktoren wie der abschreckenden neoliberalen Rhetorik von Fujimoris Hauptgegner Vargas Llosa und der Kraft ethnischer Symbolik (vgl. von Oertzen/Goedeking 2004: 113ff.) haben institutionelle Faktoren zu der Wahl des Outsiders (wie später zu dessen Machterhalt) beigetragen: Das präsidentielle Regierungssystem hielt die Figur des Staatspräsidenten (monistische Exekutive) als Erlöserfigur bereit, das moderat fragmentierte und relativ polarisierte, aber angesichts der allgemeinen Vertrauenskrise von allgemeinen Zerfallserscheinungen geprägte Parteiensystem stellte einen idealen Nährboden für ein neues peruanischen Politaußenseitertum dar, und das permissive Wahlsystem bot keinerlei institutionelle Handhabe gegen die Zersplitterung des Repräsentativsystems. Auch ermöglichte das zweistufige Wahlverfahren für die Bestimmung des Staatsoberhauptes das in der theoretischen Literatur gefürchtete Ergebnis der *reversión del resultado*. Vergleicht man die Erklärungsgewichte dieser Institutionentrias, muss dem komplexen politisch-institutionellen Faktor Wahlsystem ein besonderer Anteil am Aufstieg Fujimoris zugeschrieben werden (vgl. besonders Schmidt 1996c).

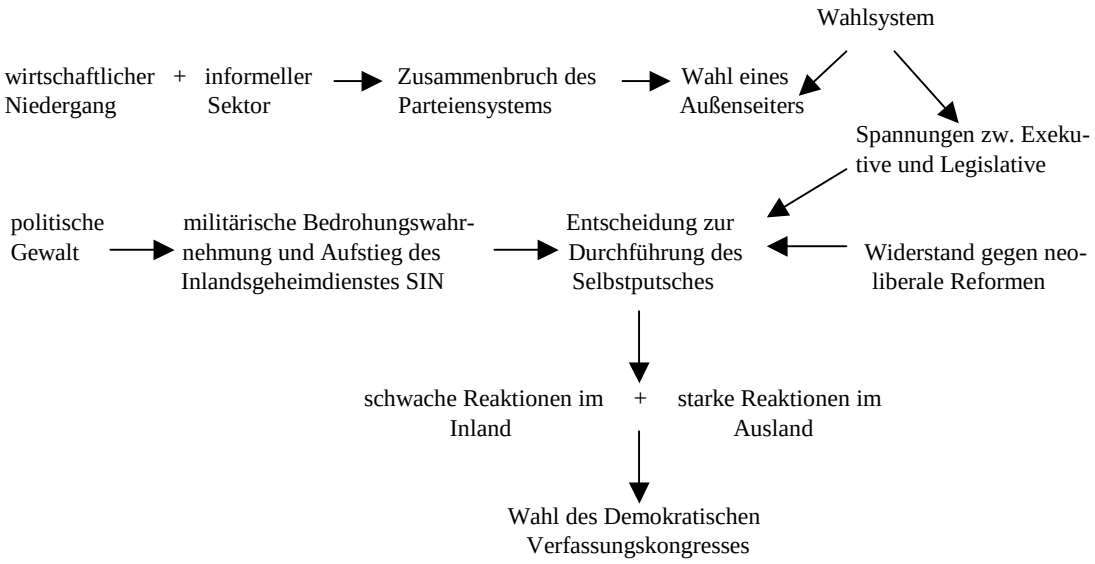
Ebenso konfigurativ verhält sich die Kausallage im Falle des Selbstputsches vom April 1992. Sicher, im Nachhinein lässt sich trefflich auf die äußerst ungünstigen Kontextbedingungen hinweisen. Doch erst der Verbund der Faktoren erklärt den *breakdown of democracy*; denn zu einem solchen Zusammenbruch kommt es angesichts von schwierigen sozioökonomischen Bedingungen, Terrorismus und einer „undervaluation of institutional democracy by many sectors“ (Mauceri 1997: 35) nicht zwangsläufig,

[1110] Vgl. etwa Huhle (1991), für den die Wahl das „Symptom einer gesellschaftlichen und politischen Krise“ darstellt; siehe auch Muno/Thiery (2002: 294) oder Steinhauf (2004b: 271).

und auch der insgesamt negative Beitrag der politisch-institutionellen Faktoren zur Demokratieentwicklung (Paralyse des präsidentiellen Systems als Putschvorwand, umfassende Dekretkompetenzen des [Minderheits-]Präsidenten; hoch fragmentiertes und in Auflösung befindliches Parteiensystem; allzu permissives Parlamentswahlsystem und Außenseitertum begünstigendes Präsidentschaftswahlsystem) führt nicht unweigerlich in die Katastrophe. Zusätzlich zu den widrigen Kontextbedingungen und einer negativen Ausprägung der institutionellen Variablen bedurfte es des politischen Willens eines Präsidenten, der vor dem Hintergrund von Wirtschafts-, Sozial- und Sicherheitskrise wie Phönix aus der Asche des alten Repräsentativsystems emporgestiegen war, die demokratische Ordnung tatsächlich außer Kraft zu setzen. Dass die Person Fujimori bzw. deren Putschentscheidung eine Schlüsselstellung innerhalb des komplexen Kausalgefüges einnimmt, welches dem *autogolpe* zugrunde liegt, verdeutlicht besonders die Analyse von Cameron (1997). Seine „Anatomie“ des Staatsstreiches (vgl. Abbildung 2) trägt der multikausalen Bedingtheit eines solchen politischen Großereignisses weit besser Rechnung als Erklärungsansätze, die nur einzelne Faktoren (Wirtschaftskrise, Präsidentialismus, Zusammenbruch des Parteiensystems usw.) oder Faktorengruppen (Institutionen, Kontextfaktoren) dafür verantwortlich machen. Komplexe politisch-soziale Phänomene erheischen eine multidimensionale Analyse.[1111]

[1111] Den Selbstputsch Fujimoris haben besonders Cameron (1994: 148ff., 1997, 1998: 126ff.) und Kenney (1996, 2004) auf hervorragende Weise kausal ausgeleuchtet. Ursachenanalysen zum *autogolpe* finden sich aber auch in Ferrero (1993); McClintock (1994: 304ff., 1996).

Abbildung 2: Anatomie des autogolpe



Quelle: Cameron (1997: 40); übersetzt vom Autor.

5.2.4 Die Regierungszeit Fujimori II/III (1995-2000)

5.2.4.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems

5.2.4.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung

Mit einer viel beachteten Landreise, die ihn, von Bolivien kommend, über Puno und Cuzco nach Lima führen sollte, begann Javier Pérez de Cuellar am 15. August 1994 seine Kampagne für die Präsidentschaftswahl (vgl. Lateinamerika Jahrbuch 1995: 193). Dieses Datum markiert den Beginn eines sechsmonatigen Wahlkampfes, der weitgehend in einer Polarisierung hin auf zwei präsidentiable politische Führer bestand: hier der vormalige UN-Generalsekretär mit seiner Wahlplattform *Unión por el Perú* (UPP), dort das amtierende Staatsoberhaupt Alberto Fujimori, das mit seiner Bewegung *Cambio 90/Nueva Mayoría* (C 90/NM) nach einer „neuen Mehrheit“ für sich und seine parlamentarische Basis strebte (vgl. zum Folgenden besonders Roth 1995; Schmidt 2000a;

Torres 2000).[1112] Pérez de Cuéllar konnte zwar mit einem hohen Ansehen in der Bevölkerung sowie parteipolitischer Unabhängigkeit punkten und besaß von daher ein beachtliches Integrationspotenzial für das Anti-Fujimori-Lager. Doch konnte sich der Amtsinhaber, dem mit der neuen Verfassung die Möglichkeit der Wiederwahl eröffnet worden war, den Sieg gegen die politische Gewalt, ein hohes Wirtschaftswachstum und zurückgehende Inflationsraten auf die Fahnen schreiben; in seiner Popularität schien Fujimori kaum zu schlagen.[1113] 'Unabhängige' dominierten die politische Szenerie des Wahlkampfes 1994/95; 'Parteien' in ihrer hergebrachten Form waren nach wie vor so diskreditiert, dass sie darauf verzichteten, eigene Bewerber ins Rennen zu schicken.

Mit Alfredo Torres (2000: 150ff.) können drei Phasen des Wahlkampfes unterschieden werden: In der ersten Phase, die von Oktober 1994 bis Anfang 1995 dauerte, erweckte der spätere Präsident Alejandro Toledo (2001-2006) kurzzeitig den Anschein, zu einem ebensolchen Shooting-Star zu avancieren wie Fujimori 1990. Schnell konzentrierten sich die Wählerpräferenzen dann aber klar auf Pérez de Cuéllar und Fujimori. Neben den o.g. Pluspunkten kristallisierten sich die Negativseiten der beiden Kandidaten heraus: Ersterem wurde sein hohes Alter (72 Jahre) und ein der langjährigen Auslandserfahrung geschuldeter Verlust an Bodenhaftung an die peruanische Wirklichkeit angelastet, Letzterer hatte den Ruf eines autoritären Machtpolitikers und machte immer wieder mit Eheproblemen Schlagzeilen. Der hohen Popularität Fujimoris tat dies allerdings keinen Abbruch.[1114] In einer zweiten Phase, die mit den ersten beiden Monaten des Jahres 1995 zusammenfällt, konzentrierte sich die öffentliche Aufmerksamkeit auf den Grenzkonflikt mit Ecuador (vgl. besonders Schmidt 2000a: 111ff.). Ein allgemeiner

---

[1112] Siehe auch Lateinamerika Jahrbuch (1995, 1996); Panfichi (1997: 232ff.); Cotler (2000b: 119f.); Planas (2000: 351ff.); von Oertzen/Goedeking (2004: 123ff.).

[1113] Die übrigen Kandidaten für das höchste Staatsamt müssen der Kategorie 'unter ferner liefen' zugeschlagen werden. Erwähnenswert erscheinen der Bürgermeister von Lima, Ricardo Belmont, und der spätere Präsident Alejandro Toledo.

[1114] Nach Angaben von *Apoyo* bewegten sich die Zustimmungsraten im Zeitraum zwischen Januar und April 1995 zwischen 64 und zuletzt 75 % (vgl. Torres 2000: 149). Nicht zuletzt trugen eine in den Monaten vor der Wahl verstärkte Armutspolitik, eine Forcierung öffentlicher Baumaßnahmen (und deren medienwirksamer Einweihungen) und eine „systematische Marketing-Kampagne in den regierungs-, militär- und vor allem geheimdienstnahen Fernsehanstalten (...), um die ‚traditionelle' Opposition zu diskreditieren und gleichzeitig die Erfolge der Regierung sowie den persönlichen Einsatz des Präsidenten für das Volk zu preisen" (Cotler 2000b: 120), dazu bei, das Ansehen Fujimoris in der Bevölkerung zu steigern. Angesichts der damit einhergehenden Erhöhung der Staatsausgaben und der Zweckentfremdung von Weltbankkrediten für den Wahlkampf des Präsidenten drückten die Bretton-Woods-Institutionen beide Augen zu (Lynch 2001: 13).

Solidarisierungseffekt kam dem amtierenden Präsidenten in den Wahlumfragen zunächst zugute, schlug vor dem Hintergrund scharfer Kritik des Hauptherausforderers an der Kriegsführung dann in sein Gegenteil um, um schließlich in das Unterstützungsniveau zu münden, das der Vorkriegszeit entsprach. Die dritte, die Endphase der Kampagne war von zunehmenden Attacken der Herausforderer Fujimoris gegen den amtierenden Präsidenten gekennzeichnet. In der allgemeinen Wahrnehmung als völlig überzogen empfundene Angriffe (insbesondere gegen die angeblichen Wahlbetrugspläne Fujimoris), von denen sich auch Hauptkonkurrent Pérez de Cuéllar nicht distanzierte, spielten dem Amtsinhaber in die Hände; unentschiedene Wähler wurden an die Urnen getrieben, um dem Dauerangefeindeten ihre Stimme zu geben. Insgesamt schreibt sich der Wahlprozess der Jahre 1994/95 in eine Zeit „plebiszitärer Stimmung“ (Planas 2000: 347ff.) ein, die herrschte, seit der Polarisierer Fujimori die Verfassungsordnung gebrochen hatte. Seit 1992 trugen Wahlen den Charakter großer Akklamationsereignisse.

Fast zwei Drittel der Wählerstimmen konnte Fujimori am 9. April 1995 auf sich vereinen – aus allen Gesellschaftsschichten[1115]; die Frage einer Stichwahl stellte sich damit nicht mehr. Weit abgeschlagen folgte der als aussichtsreichster Oppositionskandidat angetretene Pérez de Cuéllar, alle übrigen Bewerber kamen über den niedrigen einstelligen Prozentbereich nicht hinaus (vgl. Tabelle 62).

Tabelle 62: Ergebnis der peruanischen Präsidentschaftswahl 1995

in % der gültigen Stimmen

Alberto Fujimori Fujimori (C 90/NM)	64.3
Javier Pérez de Cuéllar (UPP)	21.5
Mercedes Cabanillas (APRA)	4.1
Alejandro Toledo Manrique (CODE/PP)	3.3
Ricardo Belmont (OBRAS)	2.4
Raúl Diez Canseco (AP)	1.7
Ezequiel Ataucusi Gamonal (FREPAP)	0.6
Agustín Haya de la Torre (IU)	0.6
Andere	0.8

Quelle: Tuesta (2005: 473).

[1115] 1990 hatte Fujimori besonders bei den unteren sozialen Schichten Unterstützung gefunden, nun fand er klassenübergreifend Anhänger (vgl. Panfichi 1997: 232ff.).

Bei den zeitgleich abgehaltenen Kongresswahlen konnte Fujimoris Wahlplattform, deren Liste aus kaum bekannten Kandidaten zusammengestellt war[1116], fast mit ihrem Präsidentschaftskandidaten gleichziehen. *Cambio 90/Nueva Mayoría* kam auf weit über 50 % der Sitze und bildete den alles dominierenden Block in einem ansonsten fragmentierten parlamentarischen Umfeld (vgl. Tabelle 63). Die Kräfteverhältnisse im exekutiv-legislativen Entscheidungsgefüge stellten sich damit so regierungsgünstig dar wie zuvor.[1117] Der alt-neue Staatschef musste sein Kabinett nicht im Sinne parlamentarischer Mehrheitsbildung zusammenstellen.

Tabelle 63: Zusammensetzung des peruanischen Kongresses, 1995-2000

	Sitze	Sitzanteil in %
Cambio 90/Nueva Mayoría (C 90/NM)	67	55.8
Unión por el Perú (UPP)	17	14.2
Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)	8	6.7
Frente Independiente Moralizador (FIM)	6	5.0
Convergencia Democrática/País Posible (CODE/PP)	5	4.2
Acción Popular (AP)	4	3.3
Partido Popular Cristiano (PPC)	3	2.5
Movimiento Renovación (R)	3	2.5
Movimiento Cívico Obras (OBRAS)	2	1.7
Izquierda Unida (IU)	2	1.7
Frente Agrícola Peruano (FREPAP)	1	0.8
Perú al 2000/Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (Perú al 2000/FNTC)	1	0.8
Movimiento Independiente Agrario (MIA)	1	0.8

Quelle: Tuesta (2005: 468).

[1116] Vgl. die Wahlkampfvehikel-Charakterisierung der Fujimori-Bewegung bei Schmidt (2000a: 110f.): „The NM-C90 list was designed to provide a servile supporting cast for a delegative president. A secretive team used a methodical screening process to evaluate potential candidates, who were subjected to background checks, public opinion surveys, and even psychological interviews, in the case of nonincumbents (...). Although some NM-C90 candidates had been associated with other political parties in the past, none had been a prominent leader.“

[1117] Die traditionellen Parteien tauchten nur noch als Schatten ihrer einstmaligen politischen Stärke in den Wahlstatistiken auf. ‘Bewegungen’ dominierten das Bild des Repräsentativsystems.

Sicher hat es bei den allgemeinen Wahlen 1995 Unregelmäßigkeiten gegeben und kann von einer uneingeschränkt fairen, sauberen Wahl keine Rede sein.[1118] Auch sticht der hohe Anteil ungültiger und leerer Stimmzettel bei den Kongresswahlen (zusammen 53 %) ins Auge. Dennoch besteht kein Zweifel daran, dass das Regierungslager eine solide Mehrheit erringen konnte. Fujimori und die Seinen waren vom peruanischen Volk gewollt.[1119]

5.2.4.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative

Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative im Zeitraum 1995-2000 dürfen nicht unabhängig von der allgemeinen politischen Entwicklung, genauer: von der Autokratisierung des politischen Systems gesehen werden. Da die allgemeinen Wahlen vom April 1995 die Mehrheitsverhältnisse im Kongress wie das amtierende Staatsoberhaupt bestätigten, konnte davon ausgegangen werden, dass es nicht zu nennenswerten Spannungen zwischen den Gewalten kommen würde. Es ist im Wesentlichen drei Faktoren zu verdanken, dass aus dieser Wahrscheinlichkeit ein politisches Faktum wurde: Erstens stellte sich die Regierungsmehrheit überwältigend (vgl. Tabelle 63) und hoch diszipliniert dar; zweitens stand dieser eine Opposition gegenüber, die diesen Namen weder zahlenmäßig noch von ihrem Charakter her verdiente; und drittens sorgte das Fujimori-

---

[1118] Besonders drei Vorkommnisse während des Wahlkampfes lassen Zweifel an der Sauberkeit des Wahlprozesses aufkommen: Als das spätere Staatsoberhaupt Alejandro Toledo im November 1994 einen Beliebtheitssprung in den Meinungsumfragen hinlegte, erschienen in der Presse – offenbar vom Geheimdienst SIN lancierte – Meldungen, nach denen der Präsidentschaftsanwärter ein bekannter Hochstapler sei und beispielsweise seine akademische Qualifikation aufgebläht habe. Im gleichen Monat wurde bekannt, dass Angehörige der Streitkräfte Stimmzettel erhalten hatten, obwohl sie gar nicht das Recht hatten, an den Wahlen teilzunehmen. Im Januar 1995 schließlich reagierte der fujimoritreue Verfassungskongress auf einen Vorschlag der Wahlbehörde JNE: Diese hatte angeregt, ein Gesetz zu erlassen, mit dem es einem amtierenden und für seine Wiederwahl kandidierenden Präsident untersagt werden sollte, öffentliche Bauwerke einzuweihen oder mit staatlichen Mitteln finanzierte Geschenke zu verteilen. Das Parlament nahm einen stark verwässerten Gesetzentwurf an, der lediglich ein Verbot von Kommentaren mit explizitem Parteibezug vorsah. Jenseits dieser Begebenheiten im Wahlkampf verlief auch der eigentliche Wahlakt nicht frei von Störungen. So wurden bei den Wahlen zum Kongress über drei Millionen Stimmzettel (gut 40 %) für ungültig erklärt, was allerdings zu einem großen Teil auf die Kompliziertheit der Präferenzstimmgebung zurückzuführen ist (vgl. Schmidt 2000a: 108f., 115f.; siehe auch Planas 2000: 351ff.).

[1119] Vgl. das Fazit von Schmidt (2000a: 117) zu dieser Frage: „The 1995 election was not stolen at the ballot box, although the overall process may not have been fair enough to meet democratic expectations.“

Regime dafür, dass seinem Machtanspruch – notfalls auf rechtlich fragwürdigem oder gar illegalem Wege – Genüge getan wurde (vgl. zum Folgenden Youngers 2000a: 20ff.).

Unter diesen Vorzeichen kann für die Betrachtungsjahre von Konfliktivität zwischen Regierung und Parlament keine Rede sein. Vielmehr verfestigte sich das Ungleichgewicht, das sich bereits mit dem *autogolpe* und den Wahlen zum Verfassungskongress eingestellt hatte: Die dominierende Instanz im Staate wurde mehr und mehr die Exekutive, was sich zum einen in der klar regierungsbestimmten Gesetzgebungsproduktion (inklusive weidlicher Nutzung des präsidialen Dekretrechts) niederschlug[1120], zum anderen in einem totalen Kontrollmangel der vollziehenden Gewalt durch das Parlament, von dem aus der Perspektive von *checks and balances* eigentlich erwartet werden kann, dass es ein Gegengewicht im Regierungssystem bildet.

Im Grunde stand der politische Prozess der Regierungszeit Fujimori II bereits kurz nach der Wiederwahl des Außenseiter-Präsidenten ganz im Zeichen neuerlicher Wiederwahlbestrebungen. Nach der *reelección* setzten Fujimori und seine Entourage alles daran, die *re-reelección* zu ermöglichen, um die Zügel der Macht nicht aus den Händen zu verlieren (vgl. besonders Lauer 1997; Conaghan 1998, 2001). Die Machtaspirationen des Regimes und die Verhinderungsversuche vonseiten des Antifujimorismus strukturieren den politischen Prozess des Betrachtungszeitraums: Bereits im April 1996 setzte ein subtiler Wahlkampf des amtierenden Präsidenten ein, mit dem die Öffentlichkeit auf die Wiederwahlabsicht Fujimoris vorbereitet werden sollte (vgl. zum Folgenden Roth 1998; Minkner-Bünjer 2000b: 177ff.; Schmidt 2000a: 119ff.; Steinhauf 2000e: 32ff., 2004b: 276ff.; Youngers 2000a: 8ff; Conaghan 2001: 3ff.).[1121]

Am 23. August verabschiedete der Kongress mit der Mehrheit des Regierungsbündnisses das „Gesetz über die authentische Interpretation“ der Verfassung von 1993 (*Ley*

[1120] Der Kongress fungierte in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre als willfährige Umsetzungsinstanz von Gesetzesvorhaben, die ihren Ursprung in der Regierung hatten. Darüber hinaus räumte das Parlament dem Präsidenten einen weiten Handlungsspielraum ein, um auf dem Dekretwege unmittelbar Recht zu setzen. Zwischen August 1995 und November 1999 etwa hatten 45 % der gesamten Gesetzgebungstätigkeit ihren direkten Ursprung in der Exekutive (vgl. Schmidt 2000a: 120; Youngers 2000a: 22; siehe auch bereits Schmidt 1996a; Roth 1998: 63f.; Morón/Sanborn 2005: 28).

[1121] Angaben zum politischen Prozess der Jahre 1995-2000 finden sich auch in Lateinamerika Jahrbuch (1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001); Conaghan (1998); Cotler (2000a: 40ff., 2000b: 121ff.); Lynch (2001: 13ff.).

de Interpretación Auténtica del Artículo 112 de la Constitución). Danach würde Fujimori bei den nächsten Wahlen für das Präsidentenamt erst zum zweiten Mal kandidieren, da dessen erste Wahl 1990 noch nach der alten Verfassung stattgefunden habe und daher nicht einschlägig im Sinne des Gebots bloß einmaliger Wiederwahlmöglichkeit gemäß der neuen Charta sei. Als das Verfassungsgericht dieser Auffassung mit vier zu drei Stimmen widersprach, setzte das Parlament die drei widerspenstigen Richter Ende Mai 1997 ab und blockierte die Wiederbesetzung, sodass das Gericht entscheidungsunfähig wurde. Damit ebnete die 'Lex Fujimori' nicht nur dem amtierenden Machthaber den Weg für eine erneute und klar verfassungswidrige Präsidentschaftskandidatur, sondern hebelte gleichzeitig einen zentralen Kontrollmechanismus der übrigen Staatsgewalten aus. Der Demokratie, so von einer solchen überhaupt noch die Rede sein kann, wurde schwerer Schaden zugefügt.[1122]

Überhaupt „standen die Jahre zwischen 1995 und 2000 ganz im Zeichen der Ausweitung des Machtapparates. Die Aushöhlung der Justiz, die Demontage in der Verfassung verankerter Kontrollorgane und die zunehmende Kontrolle über die Medien spielten dabei eine entscheidende Rolle" (Steinhauf 2004b: 277). Vor dem Hintergrund des unbedingten Machterhaltungswillens des Regimes erlebte Peru einen „permanenten Staatsstreich" (Conaghan 1998), den einige Beispiele aus den in dieser Hinsicht besonders ereignisreichen Jahren 1997 bis 2000 veranschaulichen sollen:

1. 1997 wurde nicht nur das Verfassungsgericht geknebelt, auch die Presse- und Meinungsfreiheit wurde substanziell eingeschränkt, eine Gleichschaltung der Medien betrieben. Symptomatisch dafür ist der Fall des Medienunternehmers und Besitzers des Fernsehkanals *Frecuencia Latina*, Baruch Ivcher. Nachdem dessen Sender Mitte April über die Foltermethoden beim Militär berichtet und Dokumente der Steuerbehörde über das Einkommen von Fujimori-Berater und Geheimdienstchef Montesinos vorgelegt hatte, entzog die Regierung dem peruanischen Staatsbürger jüdischen Glaubens ohne viel Federlesens die peruanische Staatsbürgerschaft.

[1122] Treffend sprach der damalige Verfassungsgerichtspräsident Ricardo Nugent mit Blick auf die Lähmung des *Tribunal Constitucional* von einem zweiten *autogolpe* (vgl. Conaghan 2001: 6).

2. Als der Kongress im August 1998 darüber abzustimmen hatte, ob die Wiederwahlfrage in einer Volksbefragung entschieden werden sollte, sprach er sich mit der Mehrheit der regierungstreuen Abgeordneten gegen eine Plebiszitlösung aus und hielt damit erneut seine schützende Hand über den verfassungswidrig nach Wiederwahl strebenden Fujimori.[1123]

3. Im Vorfeld der geplanten *re-reelección* Fujimoris im April 2000 organisierte das Regime „Diffamierungskampagnen gegen die wichtigsten politischen Gegner mit Hilfe ‚gekaufter' Journalisten (sowie, AO) Telefonüberwachungen von oppositionellen Politikern, Medien und sogar Angehörigen der Regierung" (Steinhauf 2004b: 277). Besonders der Inlandsgeheimdienst SIN unter der Führung von Vladimiro Montesinos übernahm die Rolle einer Art Gleichschaltungsagentur und sorgte so für eine möglichst manipulative Berichterstattung. Der Wahlprozess, dem es folglich eklatant an Chancengleichheit mangelte, mündete in einen Urnengang, bei dem sogar (wenngleich in beschränktem Ausmaß) vor direkten Wahlfälschungen nicht haltgemacht wurde (vgl. auch Peetz 2001: 103; Philip 2003: 170; vgl. auch Anm. 1126).

Unter den Umständen einer autoritären Regression, als deren elementarer Bestandteil die Totalunterordnung des Kongresses gesehen werden muss, erscheint eine sinnvolle Analyse der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative nicht möglich. Diese 'Beziehung' war die zentrale institutionelle Achse des Regimes, welche nach innen Unterstützung für die Machthaber gewährleisten, nach außen den demokratischen Schein funktionierender *checks and balances* abgeben sollte. Der Kongress agierte als Ausführungsorgan des exekutiven Willens, das Gesetzesvorhaben der Regierung abnickte und Kontrollbestrebungen seitens der Opposition im Keim erstickte.[1124] Um der Regimesta-

[1123] Die Regierungsmehrheit sorgte im Kongress dafür, dass die Sammlung von einer Million Unterschriften für die Abhaltung eines Plebiszits keinerlei Gefahr für das Regime darstellte – mit Cotler die „üblichen rechtlichen Kniffe" (2000a: 43).

[1124] Als gefügige Stimmmasse des Präsidenten ließ die parlamentarische Regierungsmehrheit keine Oppositionsinitiativen zu, die eine Bedrohung für das Regime hätten darstellen können. Zwischen Mitte 1995 und Mitte 1998 etwa legten Mitglieder der Opposition insgesamt 197 Anträge vor, mit denen Untersuchungsausschüsse wegen verschiedenster der Regierung zur Last gelegter Vorwürfe eingesetzt werden sollten. Kein einziger Antrag wurde vom Kongress angenommen (vgl. Youngers 2000a: 22). In der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre wurden Gesetze oftmals in regelrechten Nacht- und Nebelaktionen

bilisierung willen verhielt sich das Parlament sogar offen unkonstitutionell: Indem es verfassungswidrige Gesetze wie das der 'authentischen Interpretation' erließ, verstieß es gegen die Rechtsgrundlage, auf der es selbst basierte. Weit davon entfernt, eine horizontale Kontrollinstanz der Exekutive zu sein, fehlte dem Parlament bald selbst ein kontrollierender Widerpart in Gestalt des Verfassungsgerichts. Damit konnte die Kongressmehrheit außerhalb demokratischer Prinzipien schalten und walten (vgl. Youngers 2000a: 21f.).

1999/2000 gelang es Fujimori ein letztes Mal, seine Macht auf elektoralem Wege zu perpetuieren. War der Wahlprozess schon lange vor seinem Abschluss als „patently unfair" (Bazo/Cameron 2000) charakterisiert worden[1125], fiel auch das Ex-post-Urteil vernichtend aus: „Nach Aussagen aller Beobachter war dies der mit Abstand schmutzigste Wahlkampf in der politischen Geschichte Perus" (Steinhauf 2000d: 123). Auf dem Wege der Gleichschaltung von Medien und Justiz konnten die politischen Gegner systematisch diffamiert und 'auf Linie' gebracht werden (s.o.), in den ehemaligen Bürgerkriegsgebieten übte das Militär Druck auf die Bevölkerung aus, die 'richtige' Wahl (d.h. Fujimori) zu treffen. Über eine Million Unterschiften wurden von der Regierung gefälscht, um einer der Gruppierungen von Fujimoris Wahlbündnis *Perú 2000* die Teilnahme an dem Urnengang zu ermöglichen (ibid.).[1126] So setzte sich bei dem „Debakel der Präsidentschafts‚wahlen'" (Minkner-Bünjer 2000b) abermals Alberto Fujimori

durch den Kongress gewunken. Über das weitreichende peruanische Amnestiegesetz etwa stimmte der Kongress ohne jegliche Vorwarnung in der Nacht vom 14. auf den 15. Juni 1995 ab, tags darauf setzte Fujimori seine Unterschrift darunter, sodass es am 17. Juni in Kraft treten konnte (vgl. Youngers 2000a: 23; ausführlich zum Amnestiegesetz: Huhle 1995b).

[1125] Am 5. Mai 1999 etwa deckte das Referat für Meinungsfreiheit der OAS einen Plan des SIN auf, unliebsame Journalisten überwachen zu lassen (vgl. Lateinamerika Jahrbuch 2000: 186). Am 4. Dezember 1999, mitten in den Vorbereitungen für die für April 2000 geplanten Wahlen, legte die Wahlbeobachter-Kommission von *Carter Center* und *National Democratic Institute* einen Bericht vor, in dem auf erhebliche Mängel im Wahlprozess aufmerksam gemacht wurde (vgl. Lateinamerika Jahrbuch 2000: 192).

[1126] Desgleichen wurde berichtet von einer als Einschüchterung empfundenen massiven Präsenz von Polizei und Militär vor den Wahllokalen, Fehlern bei der Wählerregistrierung, mangelhaft ausgebildeten Wahlhelfern, unvollständigen Stimmzetteln, fehlerhaft und zu spät installierten Wahlurnen, Übergriffen von lokalen Behörden, verschwundenen Wahlakten, nicht funktionierenden technischen Geräten sowie einem nicht einwandfrei arbeitenden Programm zur Stimmenzählung und -übertragung (Minkner-Bünjer 2000b: 180, 2000c: 106). Vgl. entsprechend das Urteil von Youngers (2000b): „The recent Peruvian elections failed to meet even the most minimal international standards for a free and fair process (...)."

durch.[1127] Im ersten Wahlgang am 9. April 2000 kam er auf 49.9 % der Stimmen und verpasste denkbar knapp den direkten Einzug in den Präsidentenpalast. Mit gut 40 % folgte ihm Alejandro Toledo, der die Wahlplattform *Perú Posible* anführte. Weit abgeschlagen platzierten sich die übrigen Kandidaten (vgl. Tabelle 64).[1128]

Tabelle 64: Ergebnis der peruanischen Präsidentschaftswahlen 2000 (erster Wahlgang)

in % der gültigen Stimmen

Alberto Fujimori Fujimori (Perú 2000)	49.9
Alejandro Toledo Manrique (Perú Posible)	40.2
Alberto Andrade Carmona (Somos Perú)	3.0
Federico Salas Guevara Schultz (Avancemos)	2.2
Luis Castañeda Lossio (Solidaridad Nacional)	1.8
Abel Salinas Izaguirre (APRA)	1.4
Ezequiel Ataucusi Gamonal (FREPAP)	0.7
Andere	0.7

Quelle: Tuesta (2005: 474).

Aus den Kongresswahlen ging das Fujimori-Bündnis zwar als stärkste Formation hervor, allerdings büßte es seine absolute Mehrheit ein; die Regierungsaussichten stellten sich damit weniger rosig dar als am Beginn der Vorlegislatur. Wiederum setzte sich der peruanische Kongress fast ausschließlich aus ‘Bewegungen’ zusammen; traditionelle ‘Parteien’ führten weiterhin ein parlamentarisches Schattendasein (vgl. Tabelle 65).

Tabelle 65: Zusammensetzung des peruanischen Kongresses, 2000/01

	Sitze	Sitzanteil in %
Perú 2000	52	43.3
Perú Posible	29	24.2
Frente Independiente Moralizador (FIM)	9	7.5
Somos Perú	9	7.5

[1127] In der Chronologie 2000 des Lateinamerika Jahrbuch ist treffend von einer „Wahlgroteske“ die Rede (2001: 209).

[1128] Zum Wahlprozess 1999/2000 vgl. besonders die Aufsätze von Bazo/Cameron (2000); Minkner-Bünjer (2000b, 2000c); Steinhauf (2000d, 2000e); siehe auch Cotler (2000a: 53ff.); Lateinamerika Jahrbuch (2000, 2001); Schmidt (2000a: 123ff.); Youngers (2000a, 2000b); Sonntag (2001: 142); Levitsky/Cameron (2003: 16ff.).

Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)	6	5.0
Solidaridad Nacional	5	4.2
Acción Popular (AP)	4	3.3
Avancemos	3	2.5
Unión por el Perú (UPP)	3	2.5
Frente Agrícola Peruano (FREPAP)	2	1.7

Quelle: Tuesta (2005: 468).

Die Stichwahl wurde für Fujimori zum Alleingang. Toledo hatte sich, mit dem Hinweis auf mangelnde Transparenz innerhalb des Wahlvorgangs, aus dem Rennen zurückgezogen (wenngleich er den Kandidatenstatus formell nicht aufheben konnte), und wenige Tage vor dem Wahltermin (28. Mai) hatte die OAS erklärt, die Voraussetzungen für freie und faire Wahlen seien nicht gegeben. Fujimori gelangte ohne Konkurrenz ans Ziel (vgl. Tabelle 66).

Tabelle 66: Ergebnis der peruanischen Präsidentschaftswahlen 2000 (Stichwahl)

in % der gültigen Stimmen

Alberto Fujimori Fujimori (Perú 2000)	74.3[a]
Alejandro Toledo Manrique (Perú Posible)	25.7

[a] Bezieht man Fujimoris Anteil auf alle *abgegebenen* Stimmen, schrumpft dieser auf 51 % zusammen (vgl. Levitsky/Cameron 2003: 19).

Quelle: Tuesta (2005: 474).

Doch wer hätte ahnen können, dass der peruanische Präsident schon wenige Monate später über einen Skandal stolpern würde, der das Fujimori-Regime wie ein Kartenhaus in sich zusammenfallen lassen würde? Zunächst sah alles nach *business as usual* aus: Am 28. Juli 2000 startete das alt-neue Staatsoberhaupt offiziell in seine dritte Amtszeit. Zu jener Zeit waren bereits neun in oppositionelle Listen eingetragene Abgeordnete zum *fujimorismo* übergelaufen (*tránsfugas*; vgl. auch Anm. 630); Erpressungen, Drohungen und finanzielle Lockungen hatten den Ausschlag dazu gegeben.[1129] So musste sich der Regierungschef keine Sorgen mehr darüber machen, ob seine eigene Parla-

[1129] Die Käuflichkeit der Parlamentarier wurde dadurch erleichtert, dass überwiegend lose Wahlplattformen, die i.d.R. nur schwache Bindungen zu ihren Abgeordneten pflegen, in den Kongress eingezogen waren.

mentsmehrheit ausreichen würde, um im gewohnten Stil Politik zu machen (vgl. Steinhauf 2000d: 124). Am Beginn der zweiten Jahreshälfte bot Peru weiter „ein tristes Bild, ohne Institutionen und vermittelnde Instanzen zwischen Staat und ziviler Gesellschaft sowie der totalen Personifizierung von Macht in der Gestalt Fujimoris“ (ibid.: 127).

Doch am 14. September strahlte ein peruanischer Fernsehkanal die Aufzeichnung eines Videobandes aus, auf dem Präsidentenberater Vladimiro Montesinos dabei zu sehen war, wie er dem Abgeordneten von Perú Posible, Alberto Kouri, 15.000 US-Dollar überreichte, um diesen zum Seitenwechsel in Richtung Regierungsfraktion zu überreden (*vladivideo*).[1130] Der Skandal – nicht der erste in diesem Jahr[1131] – setzte eine Ereignisspirale in Gang, die hier nur skizzenhaft wiedergegeben werden soll[1132]: Nach zwei Tagen des Schweigens wandte sich Fujimori am 16. September in einer Fernsehansprache an das peruanische Volk, um die Abhaltung von Neuwahlen (ohne eigene Beteiligung) sowie die Auflösung des Inlandsgeheimdienstes SIN bekannt zu geben. Am 20. September ließ er wissen, dass er bis Ende Juli 2001 im Amt bleiben wolle. Nach angespannten Verhandlungen zwischen Fujimori, der Armeespitze und Montesinos setzte sich Letzterer am 24. September nach Panama ab. Knapp zwei Monate später, am 19. November, reichte der auf Auslandsreise weilende Präsident völlig überraschend und per Fax seinen Rücktritt ein. So schnell hatte wohl niemand mit der Implosion der langen Fujimori-Herrschaft gerechnet.

Der peruanische Kongress, wiewohl von *fujimoristas* dominiert, reagierte prompt: Er lehnte das präsidiale Rücktrittsgesuch ab und enthob das Staatsoberhaupt stattdessen wegen „moralischer Unfähigkeit“ seines Amtes. Am 22. November wählten die Abgeordneten den erst wenige Tage zuvor zum Kongresspräsidenten bestimmten Valentín

---

[1130] Die Sprengkraft der Videokassette lag im Wesentlichen in der Aufdeckung eines „perversen Netzwerks“ (Sonntag 2001: 142), das über Jahre hinweg die demokratische Institutionalität Perus unterwandert hatte.

[1131] Bereits am 21. August war bekannt geworden, dass Vladimiro Montesinos und dessen Freunde in der militärischen Führungsspitze in einen Waffenschieberskandal verwickelt waren (vgl. Lynch 2000:20). Insofern war das Regime – auch vor dem Hintergrund schwindender Legitimität angesichts wiederholter Verfassungsbrüche und der sich verschärfenden wirtschaftlich-sozialen Krise – „bereits tödlich verwundet“ (ibid.: 19).

[1132] Zum Ende der Herrschaft Fujimoris vgl. Cotler (2000a: 68ff.); Steinhauf (2000a, 2000f, 2004b: 278ff.); Basombrío (2001); García Calderón (2001: 51ff.); Lateinamerika Jahrbuch (2001); Lynch (2001: 19ff.); Levitsky/Cameron (2003: 16ff.); Philip (2003: 170ff.); von Oertzen/Goedeking (2004: 127ff.).

Paniagua zum neuen Regierungschef. Das interimistische Staatsoberhaupt sollte das Land zu demokratischen Wahlen führen und bis zur Jahresmitte 2001 im Amt bleiben.

5.2.4.1.3 Fazit

„Between 1995 and 2000, the Fujimori government grew increasingly authoritarian“ (Levitsky/Cameron 2003: 14).[1133] Zwar war der dritte Präsident der posttransitionalen Phase und erste Außenseiter-Präsident des demokratischen Peru in einigermaßen freien und fairen Wahlen wiedergewählt worden, doch etablierte sich in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre um seine Person eine politische Regimeform, die immer weniger als ‘demokratisch’ bezeichnet werden kann. Der Regimewechsel muss für das Jahr 1997 angenommen werden. Seit der Ausschaltung der letzten horizontalen Kontrollinstanz Verfassungsgericht (das Parlament war bereits gleichgeschaltet) wurde Peru – wie ‘weich’ auch immer – autokratisch regiert (vgl. auch Muno/Thiery 2002: 295). Zu jener Zeit trat die „unverhüllte(n) Absicht des zivil-militärischen Bündnisses, unbegrenzt an der Regierung zu bleiben“ (Cotler 2000b: 124), deutlich hervor.[1134]

Damit verliert aber die Eskalationsleiter zunehmender und zunehmend verfassungsferner Konfliktivität im exekutiv-legislativen Beziehungsgefüge, mit der sich verschiedene Gefährungsgrade der demokratischen Ordnung anzeigen lassen (vgl. Kap. 1.4), endgültig ihren Sinn; wo Brüche und Beugungen des demokratischen Regelwerkes die Norm und nicht die Ausnahme sind, ist deren oberes, gerade noch konstitutionelles Ende schon lange verlassen. Die Geschichte Perus in der zweiten Hälfte der 1990-er Jahre stellt weit mehr eine Geschichte des Abbaus demokratischer Standards dar als eine, die

---

[1133] Ebendiese Formulierung („increasingly authoritarian“) verwendet auch García Calderón (2001: 46).

[1134] Vgl. auch die Regimeeinschätzung von Youngers am Beginn des 21. Jahrhunderts, laut der „governance in Peru has deteriorated into an authoritarian regime where bribery, intimidation, and repression are utilized to maintain political control (...). Both the judiciary and Congress are subservient to the executive branch, eliminating any effective checks and balances“ (2000b). Auch O’Donnell (2001: 600) ordnete Peru den autoritären Systemen Lateinamerikas zu. Bereits 1998 hatte Göller davon gesprochen, dass Fujimori, auch wenn der „demokratische Anstrich“ des Regimes einigermaßen gewahrt worden sei, „de facto (...) als Diktator“ regiere (1998: 15); vgl. auch Tanaka (1999: 12ff.); Crabtree (2000: 60ff., 2000/01: 101ff.); Lynch (2001: 5ff.); Peetz (2001: 102ff.); Muno/Thiery (2002: 293ff.); Merkel u.a. (2003: 134f.); Burt (2004: 267); Anm. 1076.

deren Festigung oder auch nur Persistenz zum Inhalt hätte. Fujimori II ist keine Zeit demokratischer Konsolidierung, sondern eine solche autoritärer Regression.[1135]

5.2.4.2 Anmerkungen aus institutionalistischer Perspektive

In einem politischen System, das seinen Herrschaftscharakter über die Jahre so weit verändert, dass von der Demokratie praktisch nur noch das elektorale Gründungsmoment übrig bleibt, können demokratische Institutionen nicht die Rolle unabhängiger und stabiler *rules of the game* ausüben; Institutionen werden in einem sich autokratisierenden System zu abhängigen Größen und damit zum Spielball der Mächtigen. Fujimori hat die Spielregeln der Vor-Fujimori-Demokratie seit dem Selbstputsch mehr und mehr für seine machtpolitischen Zwecke instrumentalisiert und damit ihrer Autonomie beraubt.[1136]

Da das politische Institutionengefüge zwischen 1995 und 2000 also mehr Gegenstand präsidialer Regelungsambitionen war als dass es selbst regelnd auf das politische System hätte einwirken können, macht es wenig Sinn, den Blick wie gewohnt auf die Einflussbeziehung '(demokratische) Institutionen – Dynamik des (demokratischen) politischen Prozesses' zu richten.[1137] Zwar muss die Rolle des hochgradig exekutivdominanten präsidentiellen Regierungssystems als klar negativ eingestuft werden; allerdings darf nicht vergessen werden, dass die Stärkung der vollziehenden Gewalt Teil des autoritären Projektes war, das Fujimori mit dem Selbstputsch vom April 1992 begonnen hatte. Zwar war das deinstitutionalisierte, von 'Bewegungen' durchsetzte Parteiensystem völlig ungeeignet, um die schwächelnde Demokratie neu zu beleben bzw. zu einer Redemokratisierung des autokratisierten politischen Systems beizutragen; doch muss

---

[1135] Die kurze, durch einen manipulierten Wahlprozess eingeläutete Regierungszeit Fujimori III kann folglich als Phase autoritärer Dekadenz qualifiziert werden.

[1136] Vgl. folgende Einschätzung von Conaghan (1998: 8): „Institutions, the public's regard for institutions, and the idea that a democratically-elected government should be responsive to public opinion have all been pummeled in the service of the reelection." Auf die substanzielle Leere der demokratischen Formen macht Burt (2004: 261) aufmerksam: „Each of the democratic institutions that were reinstated (after the self-coup, AO), such as Congress, was stripped of its democratic content and became a virtual appendage of the executive branch."

[1137] Das *framework of analysis* aus Teil I wurde für die Untersuchung des Einflusses politisch-institutioneller Variablen *in Demokratien* entwickelt.

auch bedacht werden, dass der Antipolitiker, die Gunst der totalen Diskreditierung des Repräsentativsystems für sich nutzend, mit seiner aggressiven Anti-Parteien-Rhetorik hartnäckig daran gearbeitet hatte, den Parteien den Gnadenstoß zu versetzen (vgl. etwa Schmidt 2000a). Zwar blieb das Wahlsystem in seinen Grundzügen unverändert[1138]; doch die Wiederwahlobsession des Präsidenten und seiner Entourage machte es mit der 'Lex Fujimori' zum institutionellen Spielball, der einzig dazu dienen sollte, die Machthaber an der Macht zu halten. In dem Maße, wie die Instrumentalisierung der Institutionen voranschreitet, büßen auch Kontextfaktoren als deren Mitbestimmungsgrößen an Erklärungskraft ein. Auf sie soll an dieser Stelle daher nicht weiter eingegangen werden. Wir werden im nun folgenden Fazit zur gesamten Demokratieentwicklung Perus auf sie zurückkommen.

5.3 Fazit

Demokratische Konsolidierung?

Als die Demokratie 1980 in Peru an den Start ging, sollte ihr ein beispielloser Hürdenlauf bevorstehen. Das neue Herrschaftssystem musste sich gegen widrigste Kontextbedingungen, insbesondere eine Wirtschafts-, Sozial- und Sicherheitskrise gigantischen Ausmaßes, behaupten. Unter der ersten demokratischen Regierung Belaúnde dominierte gleichwohl weder ein konfrontativer politischer Stil, noch walteten extrakonstitutioneller Dekretismus oder gar offener Verfassungsbruch; das von entscheidungsfreundlichen Mehrheitsverhältnissen bestimmte Regierungssystem blieb weitgehend von den gesellschaftlichen Problemstürmen verschont. Bedenklich müssen im Rückblick allein der exzessive Rekurs auf das (wenngleich im Ganzen innerhalb des Verfassungsrahmens zur Anwendung kommende) Rechtsetzungsinstrument des Dekrets und die damit einhergehende Selbstunterordnung der Legislative sowie die Ausweitung von *emergency zones* im Zuge des staatlichen Antiterrorkampfs und die daraus resultierende Beschnei-

[1138] Bei den Parlamentswahlen 1995 nahm der Loosemore-Hanby-Index, mit dem der Disproportionseffekt eines Wahlsystems ermittelt werden kann, den extrem niedrigen Wert 4.3 an.

dung bürgerlicher und politischer Freiheitsrechte erscheinen. Unter Belaúndes Nachfolger García verschärften sich diese Negativentwicklungen: In Form dauerdekretistischen Regierens wurde die Umgehung der eigentlich gesetzgebenden Instanz perfektioniert, und der Gesamtumfang der als 'Notstandszonen' deklarierten Flächen stieg bis auf 30 % des Staatsterritoriums an. Im Gefolge der antisubversiven Maßnahmen dehnte das Militär seine Handlungsautonomie aus und nahm mehr und mehr die Rolle einer 'Nebenregierung' an, die das Kapitulieren der Staatsgewalt vor dem immer mächtiger werdenden Terrorismus wenigstens teilweise zu kompensieren trachtete. Zwar hielt sich das Ausmaß an Konfliktivität im Regierungssystem – nicht zuletzt als Folge des *unified government* und einer über weite Strecken regierungshörigen Legislative – in Grenzen. Doch gegen Ende der ersten postautoritären Dekade, als die Inflationsraten Höchststände und das soziale Elend ein ungekanntes Ausmaß erreichten, taten sich Einbruchsmöglichkeiten für neue politische Akteure auf; die Enttäuschung mit der Demokratie, ihren Institutionen und zentralen Akteuren war gewaltig.

Aus dieser Asche stieg 1990 – angesichts des *desencanto* wenig überraschend und damals dennoch völlig unerwartet – der Politaußenseiter Alberto Fujimori als Phönix hervor. Die Demokratie, an deren insitutionelle Spitze er sich setzte, befand sich in einem schlechten, aus defizitorientierter Sicht: in einem vielfältig defekten Zustand: Die „Präsenz von delegativen, illiberalen und Enklavensyndromen" hatte ein Ausmaß erreicht, das bereits auf eine autoritäre Regression hindeutete (Thiery 2006: 131): Das Regierungssystem war von „exzessivem Exekutionalismus" (Rüb 2002: 104) gekennzeichnet, der in seiner „aktivistischen", usurpatorischen Variante von García auf die Spitze getrieben worden war, in seiner „passiven" Spielart in der von Demokratiebeginn an feststellbaren Selbstunterordnung der legislativen Gewalt bestanden hatte; die Durchsetzung ziviler Grundrechte und Freiheiten galt vielerorts nur eingeschränkt; und seine effektive Herrschaftsgewalt konnte der peruanische Staat im Angesicht der terroristischen Gegenmacht und der von weitgehender Militärautonomie bestimmten Notstandszonen schon lange nicht mehr ausüben.

Fujimori sorgte dafür, dass das Regierungssystem bald unter einem hoch konfrontativen Stil und dekretistischen Auswüchsen litt, die auch die Grenzen der Verfassungsmäßigkeit überschritten. Mit dem 'Kontrollgesetz', das die exekutiv-legislative Machtbalance zugunsten des Parlaments verschieben sollte, driftete auch der Kongress in die

Extrakonstitutionalität ab. Doch es war der Präsident selbst, der die Verfassungsordnung schließlich aus den Angeln hob: Mit dem *autogolpe* vom April 1992 begann eine neue, autoritäre Ära in der Geschichte Perus. In der ersten Hälfte der 1990er-Jahre kam es zu einer weiteren (im Rahmen des Verfassungsprozesses auch konstitutionell verbürgten) Machtkonzentration in der Exekutive sowie im Zuge der fujimorischen Antiterrorpolitik zu einer Zunahme an Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Instanzen und einer weiteren Einschränkung politischer Freiheiten. Dennoch fand die überzeugende Wiederwahl des äußerst populären Präsidenten im Jahre 1995 unter im Ganzen freien und fairen Bedingungen statt.

Die elektorale Demokratie autokratisierte sich in der Folge zusehends. Ein unbedingter Machterhaltungswille trieb Fujimori und seine Entourage zu immer hanebücheneren Maßnahmen, die in der manipulativen Umdeutung des Wiederwahlparagrafen für den Präsidenten gipfelten. Hinzu kamen 1997 massive Einschränkungen der Pressefreiheit sowie die Ausschaltung des Verfassungsgerichts, womit ab diesem Jahr endgültig von einem autoritären System gesprochen werden muss – wieder hatte sich das Pendel von der Demokratie wegbewegt. Verfassungswidrig angetreten, ließ der geheimdienstlich unterstützte Fujimori in propagandistischer Manier und mittels Indienstnahme der Justiz auch noch den Wahlprozess 1999/2000 zu seinen Gunsten beeinflussen. Damit lag erstmals eine Beschädigung des zentralen Demokratieelements Wahlregime vor.

In der zweiten Hälfte der Fujimori-Dekade etablierte sich in Peru ein zivil-militärisches Regime, dem es weitgehend gelang, sowohl konstitutionelle Gegengewichte wie Kongress und oberste Gerichtsbarkeit auszuschalten als auch die ‘vierte Gewalt’ in Gestalt der Medien weitgehend mundtot zu machen. Gegen Ende des Jahrzehnts war die Verfassungsordnung kaum mehr als demokratische Fassade.

Nach Fujimoris unrühmlichem „Abgang aus der Ferne“ (Steinhauf 2000a), mit dem die Implosion des Regimes gleichzusetzen ist, lag es an dessen Nachfolgern und der gesamten politischen Elite, einen Neuanfang auf den Trümmern des parteienlosen Parteiensystems zu bewerkstelligen.[1139] Mit Valentín Paniagua führte ein integrer, Vertrau-

[1139] Zur politischen Entwicklung seit dem Zusammenbruch des Fujimori-Regimes vgl. Lateinamerika Jahrbuch (2001ff.); Steinhauf (2001, 2004b: 287ff.); Levitsky/Cameron (2003: 21f.); von Oertzen/Goedeking (2004: 129ff.).

enswürdigkeit ausstrahlender Interimspräsident, der von Anfang an in Opposition zu Fujimori gestanden hatte, das Land durch die neuerliche Transition zur Demokratie.[1140] Aus den – nun gänzlich freien und fairen – Wahlen im April 2001 ging abermals ein von einer Wahlkampfplattform getragener Außenseiter als Sieger hervor (vgl. besonders Levitsky/Cameron 2003: 21f.): Alejandro Toledo, der sich schon mehrfach um das Präsidentenamt bemüht hatte, blieb fünf Jahre, also den regulären Regierungszeitraum, an der Spitze des Staates[1141], um im Juli 2006 das Zepter an einen alten Bekannten der peruanischen Politik zu übergeben: In einer bemerkenswerten Ironie der Geschichte wurde just Alan García, der Mann, der mit seinem selbstherrlichen, fast als autistisch zu bezeichnenden Mit-dem-Kopf-durch-die-Wand-Entscheidungsstil maßgeblich zur Diskreditierung der Demokratie und ihrer Institutionen beigetragen hatte, erneut mit der Aufgabe betraut, den Peruanern Staats- und Regierungschef zu sein.

Politische Institutionen

Die *politischen Institutionen* hatten einen Anteil, letztlich aber nicht den entscheidenden Anteil an der turbulenten politischen Entwicklung vom Abschluss der Transition 1980 bis zum Beginn des 21. Jahrhunderts. Was das *Regierungssystem* angeht, kann zunächst versucht werden, dessen Beitrag mit den Augen und der Sprache der Präsidentialismus-Kritik abzuschätzen: *Deadlock*, der Zustand, bei dem das Regierungssystem gleichsam ‘in der Falle sitzt’ und die Entscheidungsfindung blockiert ist, lässt sich zu keinem Zeitpunkt diagnostizieren. Doch immerhin zwei ‘Strukturübel’ dieser Regierungssystemform bringen – wenn auch nur für die Zeit, in der Fujimori noch als Minderheitspräsident regierte – ein gewisses Erklärungsgewicht auf die Waage: Der Präsident schürte

---

[1140] Die Rolle des Übergangspräsidenten wird anschaulich von Sonntag beschrieben: „(H)e took the first steps toward cleaning up the mess: he dismissed a dozen high military officers appointed under Fujimori (putting some in jail); established a commission for the investigation of human and political rights violations; dissolved the different secret and information services; and tried to reestablish political rules of legality and morality so as to make a ‘new beginning’” (2001: 143).

[1141] Die Wahl Toledos ins Präsidentenamt ist unter dem Kontinuitätsaspekt mindestens in zweierlei Hinsicht bemerkenswert: Nicht nur wurden damit die politische Bedeutungslosigkeit der traditionellen politischen Parteien und der Sieg des Außenseitertums bestätigt; auch hat sich der Trend weg von der politischen Dominanz der weißen Oberschicht fortgesetzt. Toledo war „der erste ernstzunehmende Präsidentschaftskandidat und (...) gewählte Präsident bäuerlich-indianischer Herkunft in der politischen Geschichte Perus (...)“ (Steinhauf 2001: 121).

eine *Legitimitätenkonkurrenz* zwischen den beiden Staatsgewalten, indem er sich lautstark und aggressiv gegen die Parteipolitiker im Kongress profilierte und sich als einzig volksgewählte Einzelperson mit entsprechenden Handlungsvollmachten inszenierte. Diese exekutiv-legislative Spannung ließ sich – hier kommt das *Rigiditätsargument* ins Spiel – nicht auf institutionellem Wege beseitigen, da weder das Staatsoberhaupt die Legislative auflösen noch Letztere den Regierungschef seines Amtes entheben konnte. Analytisch fruchtbringender für den gesamten Betrachtungszeitraum erscheint indes der Blick auf die *Verteilung der Kompetenzen zwischen Regierung und Parlament*: Als durchgängig problematisch hat sich die Präsidialdominanz des Regierungssystems erwiesen, die mit der Verabschiedung der neuen Verfassung von 1993 weiter verschärft wurde. Die extreme Neigung bei allen drei Regierungschefs, den Kongress durch eigene Rechtsetzung legislativ zu umgehen, kann nicht allein mit der Schwere der Wirtschaftskrise oder den Regelungsambitionen besonders Garcías und Fujimoris erklärt werden; sie ist wesentlich der konkreten institutionellen Ausgestaltung der präsidialen Dekretkompetenz geschuldet. Das Verfassungskonstrukt der „außergewöhnlichen Maßnahmen“ war so wenig restriktiv angelegt, dass sich nur der ‘geeignete’ Machthaber finden musste, der die Regelung in extensiver Weise zu seinen Gunsten auslegte. Hier zeigt sich, dass Institutionen Anreizsysteme darstellen, die u.U. zum Machtmissbrauch einladen (vgl. Tabelle 67). Als Einfallstor für dekretistische Missbräuche hat sich, wenngleich in weniger exzessiver Form, auch die parlamentarische Delegationsmöglichkeit von Dekretbefugnis erwiesen.[1142] Die ‘parlamentarischen Züge’, die dem peruanischen Regierungssystem von je her anhaften, haben die erdrückende Dominanz der Exekutive im Übrigen nicht abmildern können: Die Figur des ‘Premierministers’, wenngleich Entscheidungsautonomie im Namen tragend, hat die Autorität des Staatspräsidenten zu keiner Zeit infrage gestellt; und in seinen Interpellations- und Zensurbefugnissen hat

[1142] Freilich muss darauf hingewiesen, dass es ganz entscheidend auf die weiteren Bedingungen ankommt, unter denen das jeweilige dekretistisch ambitionierte Staatsoberhaupt agiert. Besonders leicht hatten es in diesem Sinne die ersten beiden Präsidenten der jungen peruanischen Demokratie: Während Belaúnde die *near majority* im Kongress durch eine geschickte Allianzpolitik in eine komfortable Regierungsmehrheit verwandelte, hatte García von Anfang eine klare Parlamentsmajorität an seiner Seite. Hinzu kam während der gesamten ersten posttransitionalen Dekade die Willfährigkeit der Parlamentarier, die politischen Programme ihrer Regierungen umzusetzen – auch auf dem Wege der Übertragung von Dekretkompetenz auf die Regierung. Fujimori fand schwierigere Startbedingungen vor, sorgte aber schnell auf dem bekannten autoritären Weg dafür, dass ihm kein Gegengewicht in Gestalt des Kongresses mehr gegenüberstand.

sich der Kongress – meist aufgrund der kongruenten Mehrheitsverhältnisse im Regierungssystem – als zahnloser Tiger erwiesen.

Tabelle 67: Dekretismus in Peru

Rechtsinstrument	***Fernando Belaúnde***		***Alan García***		***Alberto Fujimori***					
	1980-1985	%	1985-1990	%	1990-1992	%	1992-1995	%	1995-2000	%
Dekrete[a]	1015	58	1296	66	718	91	918	77	626	46
Gesetze	724	42	665	34	67	9	275	23	725	54
Zahl der Rechtsakte insgesamt	1739	100	1961	100	785	100	1193	100	1351	100

[a] Der Löwenanteil der Dekrete wurde im Rahmen konstitutioneller Dekretkompetenz erlassen. Der Anteil der konstitutionellen Dekrete an der gesamten Legislativproduktion liegt zwischen 38 % (1980-1985) und 72 % (1990-1992).

Quelle: Morón/Sanborn (2005: 28); modifiziert vom Autor.

Die konkrete Funktionsweise des peruanischen Regierungssystems lässt sich ohne einen Blick auf das *Parteiensystem* – und dessen Umbrüche – nicht verstehen: Dessen *Fragmentierungsniveau* muss für die erste postautoritäre Dekade, gerade im lateinamerikanischen Vergleich, als überaus moderat bezeichnet werden (nicht mehr als 2.5 effektive Parteien) und hat zu einem insgesamt reibungslosen Funktionieren des exekutiv-legislativen Entscheidungsgefüges beigetragen. Die Präsidenten Belaúnde und García sahen sich einem hoch konzentrierten Parteiensystem auf Parlamentsebene gegenüber, das Ersterem eine allianzpolitisch leicht aufzustockende Quasi-Mehrheit und Letzterem eine satte Kongressmajorität an die Seite stellte, die ein – auch dekretistisch – ambitioniertes Regieren zur Leichtigkeit werden ließ. Erst Anfang der 1990-er Jahre, inmitten der multiplen gesellschaftlichen Krisenlage und einem verbreiteten *desencanto* mit den hergebrachten Formen der Politik, kippte die vorteilhafte Fragmentierungslage in ihr Gegenteil: Der rasch vonstattengehende Amorphisierungsprozess des etablierten Parteiensystems brachte nicht nur eine völlige Umpflügung der bisherigen Repräsentationslandschaft mit sich, er trieb auch die Zahl der um parlamentarische Vertretung buhlenden Gruppierungen in die Höhe. Als Folge stieg die Fragmentierung im Kongress steil an: Nach zuvor 2.3 fanden sich dort seit 1990 5.8 effektive Parteien – und die Regierungsfraktion stellte nur eine unter vielen dar. Erstmalig erschwerte die *difficult combination* von Multipartismus und Präsidentialismus ein effektives Regieren in ernsthafter Weise. Gleichwohl bedeutete diese Kräftekonstellation – blickt man insbesondere auf

die ideologisch-programmatischen Verhältnisse (s.u.) – nicht zwangsläufig Systemblockade; der präsidiale Wille (bzw. Unwille zur Zusammenarbeit) war der letztlich ausschlaggebende Faktor in der exekutiv-legislativen Konfliktspirale, die in den Putsch vom April 1992 führte. In dessen Folge tauchte die Parteiensystem-Dimension Fragmentierung nicht mehr als Störfaktor auf; Fujimori gelang es bei den Parlamentswahlen der Jahre 1992 und 1995 – und mit Abstrichen sogar 2000[1143] –, eine breite parlamentarische Unterstützung zu mobilisieren, die ihm eine willfährige Legislative an die Seite stellte.

Die Bedeutung der *Polarisierung* des Parteiensystems muss für den Betrachtungszeitraum als insgesamt niedrig veranschlagt werden. Einzig im Gefolge der etatistischen Eskapaden des Präsidenten García (Verstaatlichung des Bankensektors) erreichte der Rechts-links-Gegensatz im politischen System ein signifikantes Niveau, das sich angesichts der kongruenten Mehrheitsverhältnisse zwischen Exekutive und Legislative gleichwohl nicht in regierungssystemische Konfliktivität übersetzte. Doch mit dem Aufstieg des Außenseiters Fujimori ins höchste Staatsamt, der auch als Zeichen der Enttäuschung mit den bestehenden programmatischen Angeboten der etablierten Parteien gewertet werden muss, setzte eine beispiellose Entideologisierung des Parteiensystems ein, die mit dem Aufschwung einer 'Bewegungspolitik' einherging. Ob sich Peru mit der neuerlichen Wahl des Apristen Alan García zum Staatspräsidenten von der ideologisch-programmatischen Armut des Parteiensystems erholt hat, erscheint überaus fraglich.

Der zentrale politisch-institutionelle Faktor hinter dem Niedergang der Demokratie und dem Daniederliegen derselben unter Fujimori ist ohne Zweifel das Parteiensystem, genauer: dessen grundstürzende *Deinstitutionalisierung*, die sich insbesondere in einem allgemeinen Strukturverlust und einer gesellschaftlichen Entwurzelung niederschlug.[1144] Noch in der ersten postautoritären Dekade konnte das Parteiensystem eine (gerade im

[1143] Man bedenke den autokratischen Kontext, in welchem dem Anspruch nach freien und fairen Wahlen nicht genüge getan wurde. Außerdem erreichte Fujimori auch unter den gegebenen Bedingungen keine absolute Parlamentsmehrheit.

[1144] Die zentrale Rolle des Parteiensystems für die Stabilität der Demokratie, speziell die Schwäche bzw. Inexistenz eines Parteiensystems in Peru und deren Folgen für die Etablierung einer bestandsfesten Demokratie, betonen besonders die jüngeren Untersuchungen von Levitsky/Cameron (2003) und Tanaka (2004b); vgl. auch Bazo/Cameron (2000).

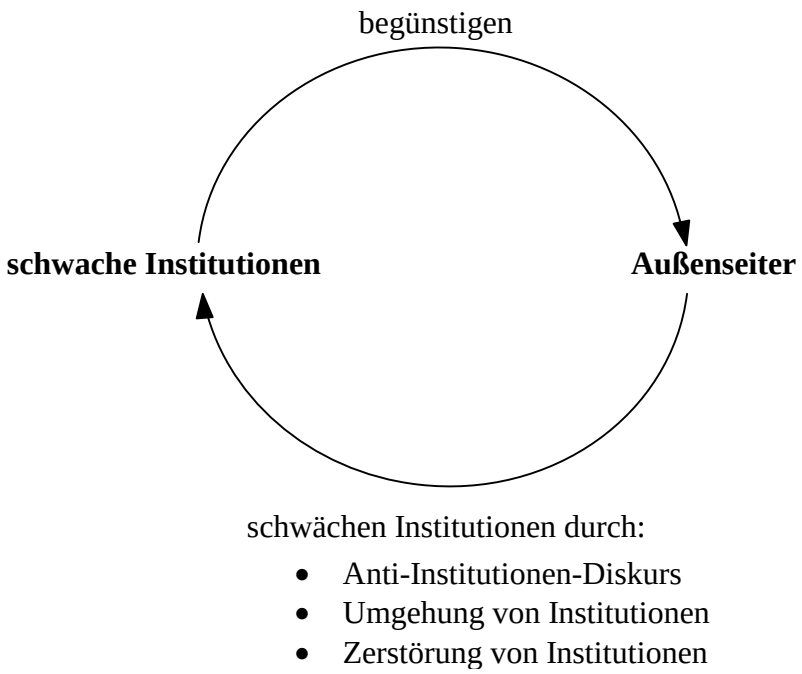
lateinamerikanischen Vergleich) beachtliche Strukturierungskraft auf den politischen Wettbewerb ausüben; insbesondere eine hohe Konsistenz im Wahlverhalten, die weitgehende Rekrutierung des politischen Spitzenpersonals aus den Reihen von Parteimitgliedern und eine beachtliche Fraktionsdisziplin trugen (verbunden mit den regierungsgünstigen Mehrheitsverhältnissen; s.o.) zu einem im Ganzen reibungslosen Funktionieren des exekutiv-legislativen Entscheidungsapparates bei, das auch die hohen Volatilitätsziffern und der allgegenwärtige Personalismus nicht ernstlich beeinträchtigen konnten. Doch gegen Ende der 1980er-Jahre verloren die Peruaner vor dem Hintergrund der ungelösten und sich zuspitzenden Wirtschafts-, Sozial- und Sicherheitskrise jegliches Vertrauen in das demokratische System und seine Institutionen. Die Totaldiskreditierung bekamen insbesondere die Parteien als Hauptbeauftragte politischer Repräsentation zu spüren. Das generelle Misstrauen schuf eine gewaltige Repräsentationslücke, in die neue sich zur Repräsentation Berufene 'von außen' stoßen konnten. Alberto Fujimori gelang 1990 der Coup, scheinbar aus dem Nichts und ohne jede parteipolitische Rückbindung in den Präsidentenpalast einzuziehen. Damit setzte er einen Circulus vitiosus in Gang, der das Repräsentativsystem nachhaltig in einen Raum für *post-party politics* verwandelte: Mittels einer aggressiven Anti-Institutionen- und speziell Anti-Parteien-Rhetorik trug er kontinuierlich zu einer Verschärfung der Vertrauenskrise bei, auf deren Grundlage er in Amt und Würden gelangt war. Das (1995 endgültig) in der Bedeutungslosigkeit angelangte Parteiensystem sah sich unter diesem Artilleriefeuer nicht in der Lage, sich neu zu konstituieren.[1145] Im Gegenteil: Die Vertreter der alten Parteiendemokratie machten sich das Erfolgsrezept Fujimoris zu eigen und begannen selbst, auf 'Bewegungen' statt die traditionellen Parteiapparate zu setzen (vgl. Levitsky/Cameron 2003: 10).[1146] Dass es angesichts dieser Eigendynamik (vgl. Abbildung 3) zu einer umstandslosen Rückkehr zu den Verhältnissen der ersten postautoritären

[1145] Neben den Attacken des Fujimorismus wider die etablierte Parteipolitik darf nicht vergessen werden, dass sich diese, oder besser: die repräsentative Wüstenei, die davon übrig blieb, im Kontext eines sich autokratisierenden defekt-demokratischen Systems entwickelte, das in populistischer Manier auf direkte Kommunikationskanäle zwischen Regierenden und Regierten setzte; in einem solchen Modell haben Intermediäre keinen Platz.

[1146] Die Folge für das Parteiensystem Ende der 1990er-Jahre: „Peru's party system was created anew at each election" (Levitsky/Cameron 2003: 12).

Dekade kommt, erscheint mehr als fraglich.[1147] Die 1990er-Jahre stellen in der Sprache des historischen Institutionalismus (vgl. 2.1.2) eine „kritische Weichenstellung“ (*critical juncture*) dar, von der ab es keinen direkten Weg zurück zu den geschichtlichen Ursprüngen gibt (vgl. Levitsky/Cameron 2003: 25).[1148] Dieser Bruch lässt sich seinerseits nicht ohne den Hinweis auf *la crisis* der Vordekade und deren als unzureichend empfundene Bearbeitung durch die amtierenden Regierungen erklären; der Aufstieg des Außenseitertums und der spiegelbildliche Niedergang parteilich verfasster Politik stellen ein Lehrstück über das Verhältnis von Institutionen und Kontext dar.

Abbildung 3: Circulus vitiosus schwacher Institutionalität



[1147] Skeptisch zu einer Rekonstituierung der alten Parteipolitik etwa Thiery (2006: 66), der die Entwicklung der letzten Jahre so beurteilt: „Vor allem das Parteiensystem hat sich, trotz der wieder erstarkten Rolle der APRA (und Alan Garcías), nicht wieder neu konfiguriert“ (vgl. auch Steinhauf 2004b: 291ff.). Gerade an der zweiten peruanischen Transition 2000/01 lässt sich ablesen, dass diese nicht von einem vitalen Parteiensystem hervorgebracht wurde, sondern bloßes Produkt einer Systemimplosion war (vgl. Levitsky/Cameron 2003: 16ff.).

[1148] Lynch (2001: 22) qualifiziert Fujimoris Hinterlassenschaft mit Blick auf das Parteiensystem als „Bruch zwischen der organisierten Gesellschaft und jenen politischen Akteuren, die sich um deren Repräsentation bemühen.“

Auch das *Wahlsystem* blieb in seiner Funktionsweise nicht unberührt von den Umbrüchen in Wirtschaft, Gesellschaft und Repräsentativsystem. Hatte es das *Parlamentswahlsystem* in der ersten postautoritären Dekade noch vermocht, der gleichzeitigen Erfüllung von Repräsentations- und Konzentrationsfunktion gerecht zu werden, konnte es der Verflüssigung des Parteiensystems Anfang der 1990er-Jahre nichts entgegensetzen. Der Newcomer Fujimori sah sich einem heillos fragmentierten Kongress gegenüber und war weit von einer eigenen parlamentarischen Mehrheit entfernt, während sich seine beiden Vorgänger über Boni hatten freuen können, die ihnen das Wahlsystem (besonders für das Abgeordnetenhaus) zugeschlagen und so satte Regierungsmehrheiten produziert hatte. Als technische Schlüsselgröße hat sich die Wahlkreiseinteilung erwiesen, deren Bedeutung man an den unterschiedlichen Ergebnissen für die beiden Parlamentskammern ablesen konnte: Brachte die Wahl in Mehrpersonenwahlkreisen unterschiedlicher Größe für das Abgeordnetenhaus eine gewisse Disproportionalität hervor, die den stärksten Kräften zugute kam, sorgte der nationale Wahlkreis für die Wahl der Senatoren für eine nahezu spiegelbildliche Übertragung von Stimmen in Mandate. Dies hatte beispielsweise zur Folge, dass sich Präsident Belaúnde im Abgeordnetenhaus auf eine *manufactured majority* für seine Partei stützen konnte, er hingegen im Senat auf einen Allianzpartner angewiesen war, der ihm über die 50 %-Schwelle helfen konnte. Mit der Einführung des Einheitswahlkreises für das im Rahmen der neuen Verfassung geschaffene Einkammerparlament ‘proportionalisierte’ sich die Stimmen-Mandate-Transformation dann grundlegend. Als politisch weniger bedeutsam hat sich die Form der Kandidatur und Stimmgebung erwiesen; die Möglichkeit der Präferenzstimmgebung mag zwar einer weiteren Personalisierung des ohnehin personalistischen politischen Wettbewerbs Vorschub geleistet haben, die Dynamik der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative wurde dadurch aber nicht in Mitleidenschaft gezogen. Die Rolle des technischen Elements Stimmenverrechnung schließlich muss darin gesehen werden, dass es keinerlei Barrieren für Klein- und Kleinstparteien errichtete. Gerade der 1990 neu gewählte Kongress belegt in seiner fragmentierten Unübersichtlichkeit, die sich deutlich von der ersten postautoritären Dekade abhebt, wie negativ sich das Fehlen einer Sperrklausel auswirken kann: mit Sartori nämlich im Sinne von *no effect*.[1149]

[1149] Den ingesamt negativen Einfluss des Parlamentswahlsystems auf die Demokratieentwicklung betonen

Auch das *Präsidentschaftswahlsystem* brachte das Gefahrenpotenzial der absoluten Mehrheitswahl mit Stichwahl erst zum Tragen, als das Repräsentativsystem vor der gesellschaftlichen Krisenkulisse bereits dabei war, aus den Fugen zu geraten. Der Zwei-Runden-Charakter dieses Wahlmodus ermöglichte es einem politischen Außenseiter, sich zuerst als Überraschungszweitplatzierter für die Stichwahl zu qualifizieren und dann auch noch den Favoriten Vargas Llosa in einer beispiellosen Aufholjagd hinter sich zu lassen. Die *reversión del resultado* ist zwar ein vergleichsweise selten anzutreffendes Phänomen, doch zeigt gerade der Fall Fujimori, welch dramatische Folgen für Parteiensystem und Demokratie die Wahl eines Outsiders ins höchste Staatsamt haben kann. Diese Gefahr sollte nicht nur als theoretische Institutionenwirkung diskutiert werden; für junge Präsidialdemokratien ist die *reversión* u.U. bestandsgefährdend. Als ebenfalls problematisch, da einer Parteienkonzentration entgegenwirkend, haben sich 1990 die folgenden beiden institutionellen Umstände erwiesen: erstens die im Wahlmodus absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl angelegten Anreize zur Kandidatenproliferation, die ihrerseits eine Parteienproliferation mit sich brachte; zweitens die Möglichkeit der Parallelbewerbung für ein Abgeordneten- oder Senatorenmandat (*doble candidatura*), von der zahlreiche Präsidentschaftskandidaten Gebrauch machten und so Bewerber- und Parteienzahlen weiter in die Höhe trieben.[1150]

In engem Zusammenhang mit dem Wahlmodus muss das *Timing* von Präsidentschafts- und Kongresswahlen gesehen werden. Grundsätzlich gilt in Peru das Prinzip synchroner Wahlzyklen. Vermittelt über den zentralen Wirkungshebel *coattail effects*, konnten die ersten beiden Präsidenten des demokratischen Peru, aber auch Fujimori 1995 davon profitieren, dass der Urnengang fürs Parlament zeitgleich mit der ersten (und einzigen) Runde der Präsidentschaftswahlen abgehalten wurde. Nur wo eine Stichwahl über den endgültigen Sieg entscheiden muss und sich die Rangfolge zwischen den beiden Wahlgängen noch einmal umdreht, wirken die Mitnahmeeffekte der Kandidaten in die ‘falsche’ Richtung: Vargas Llosa hatte in der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen die Nase vorn und übte so einen ‘Ansteckungseffekt’ auf seine Be-

v.a. Schmidt (1996c) und Tuesta (1996, 1999). Abgehoben wird besonders auf die Unfähigkeit des (permissiven) Wahlsystems, die Fragmentierung des Parteiensystems abzuschwächen; vgl. auch Tanaka (2004b: 98f.).

[1150] Die Möglichkeit der *doble candidatura* wurde mit der neuen Verfassung von 1993 abgeschafft.

wegung FREDEMO aus, die als stärkste Kraft bei den Kongresswahlen abschnitt. Doch dann wendete sich das Blatt: Unerwartet wurde Fujimori Präsident; FREDEMO, die vormalige Regierungspartei in spe, stellte nicht die Regierung, und die tatsächliche Regierung hatte nur die kleine Truppe von *Cambio 90* als parlamentarischen Unterstützungsblock an ihrer Seite.

Kontext

Die zusammenfassende Analyse der Demokratieentwicklung bliebe – gerade im peruanischen Fall – institutionalistisch steril, würde sie den *Kontext* außer Acht lassen. Die Funktionsweise der Institutionen und ihre Wirkung auf den politischen Prozess sind ohne Kenntnis der schweren Wirtschafts-, Sozial- und Sicherheitskrise der 1980er-Jahre, aber auch politisch-kulturelle Faktoren und die Natur der zivil-militärischen Beziehungen nicht zu erfassen. Der widrige *sozioökonomische Kontext* bot, besonders in seiner traumatischen Zuspitzung Ende der 1980er-Jahre (Hyperinflation, dramatische Kaufkraftverluste), bereits genügend Frustrationsstoff, um die Unterstützung der demokratischen Ordnung und ihrer traditionellen Vertreter, der Parteien, in den Keller stürzen zu lassen.[1151] Das erste Demokratiejahrzehnt sah aber zusätzlich eine schwindelerregende Zunahme von Akten *politischer Gewalt*, mit denen der peruanische Staat ebenso wenig fertig wurde wie mit den Herausforderungen aus der ökonomischen Sphäre.[1152] Nur vor dem multiplen Krisenhintergrund lässt sich die Abkehr der Peruaner von den tradi-

[1151] Umgekehrt muss die positive wirtschaftspolitische Leistungsbilanz der Fujimori-Administration als eine wesentliche Ursache für die langjährige Stabilität des Regimes angesehen werden. Als sich die ökonomischen Kennziffern Ende der 1990er-Jahre dann wieder negativ entwickelten (vgl. etwa Cotler 2000a: 42), trug dies (neben Korruption, Machtmissbrauch usw., die dem Regime angelastet wurden) zu dessen Legitimitätsverlust bei. Nicht zuletzt stolperte Fujimori aber auch über ein „Erfolgsparadoxon“ („paradox of success“; Weyland 2000): Indem er zwei schwere gesellschaftliche Übel, Wirtschaftskrise und politische Gewalt, erfolgreich bekämpft hatte, grub er sich selbst das Wasser der eigenen Popularität ab, da die Leistungsbilanz der Regierung mit der Zeit immer mehr in Vergessenheit geriet (vgl. auch von Oertzen/Goedeking 2004: 126).

[1152] Wie die erfolgreiche Bekämpfung der Wirtschaftskrise trug auch der Sieg über den Terrorismus maßgeblich und über einen langen Zeitraum zur Popularität Fujimoris und zur Festigung seiner Herrschaft bei.

tionellen Formen der Politik und die Hinwendung zu neuartigen Repräsentationsangeboten verstehen.[1153]

Mitberücksichtigt werden muss hier freilich ein *politisch-kulturelles Substrat*, das erstens durch eine lange und intensive populistische Tradition gekennzeichnet ist. Die 'populistische Prädisposition', die damit einhergeht und die freilich z.T. auch auf den *desencanto* mit den Leistungen der demokratischen Ordnung zurückgeführt werden muss, hat etwa die (mittlerweile zweimalige) Wahl eines Alan García oder eines Alberto Fujimori ermöglicht. In engem Zusammenhang damit steht – zweitens – ein extremer Personalismus, der sich in Heilsprojektionen auf eine präsidentiable Führerfigur und umgekehrt in entsprechenden Heilsversprechungen seitens Präsidentschaftsanwärter bzw. Amtsinhaber manifestiert. Dieser Personalismus setzte sich in Peru nach den Wahlen fort in einer Geringschätzung programmatischer Vorgaben der eigenen Partei und insbesondere in einem oftmals leichtfertigen Umgang mit den formalen Institutionen, der im Selbstputsch Fujimoris kulminierte. Damit scheint drittens ein verbreitetes 'delegatives' Demokratieverständnis zu korrespendieren, das die Entscheidungsstärke des Präsidenten vor das Prinzip der *checks and balances* stellt, insgesamt aber an der Demokratie als Herrschaftsform festhält. Nicht vergessen werden sollte im Zusammenhang mit der Diskussion politisch-kultureller Faktoren auch der Hinweis auf die Bedingtheit von politischer Geschichte durch *Einzelpersonen*. Bestimmte Entwicklungen im letzten Vierteljahrhundert Demokratieentwicklung sind ohne den Gestaltungswillen Einzelner nicht denkbar, oder zugespitzt: ohne García keine Bankenverstaatlichung, ohne Fujimori kein *autogolpe*.

Eine besondere Rolle in der politischen Entwicklung Perus seit 1980 spielen die *zivil-militärischen Beziehungen*. Kann den Militärs für die erste posttransitionale Dekade, trotz Menschenrechtsverletzugen und hoher Autonomie gegenüber der zivilen Sphäre, immerhin zugutegehalten werden, dass sie den Versuchungen politischer Intervention inmitten der allgemeinen Krisenlage widerstanden, lassen sich Ende der 1980er-Jahre

[1153] Die widrigen Kontextbedingungen wirkten aber nicht nur in Richtung einer Abkehr von der etablierten Parteipolitik der ersten postautoritären Dekade. Insofern die schwierigen sozioökonomischen Rahmendaten (und die Notwendigkeit der effektiven, oppositionslosen Problembearbeitung) als *Vorwand* für die Durchführung des Selbstputsches verwendet wurden, kann dem sozioökonomischen Kontext auch mittelbare Bedeutung für den kurzzeitigen *breakdown of democracy* zugeschrieben werden (vgl. Cameron 1994: 148).

erste – deutliche – Anzeichen für eine Abwendung vom Kurs politischer Zurückhaltung ausmachen. In Gestalt des *Plan Verde* entwickelte sich bei den Uniformierten ein Missionsgedanke heraus, der sich mit den Machtgelüsten des parlamentarisch impotenten Präsidenten Fujimori paarte und so zur Blaupause für den putschistischen Umbau des politischen Entscheidungssystems wurde. Das militärisch-zivile Machtamalgam, das in der Person von Vladimiro Montesinos zusammengehalten wurde, bildete in der Folge des *autogolpe* den konstitutiven Kern einer Herrschaft, die sich von der Wahldemokratie immer mehr zu einem autoritären Regime entwickelte.[1154]

Auch in Peru hängt das Heil der Demokratieentwicklung nicht von der Ausgestaltung des politisch-institutionellen Rahmens ab. Einzelne Institutionen (etwa das präsidialdominante Regierungssystem, das permissive Parlamentswahlsystem oder die das Emporkommen von Outsidern begünstigende absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl) haben zwar einen Anteil an den Regressionserscheinungen der demokratischen Ordnung und damit letztlich auch an deren Umkippen in ein autoritäres System, doch zählt Peru, hierin Ecuador ähnlich, zu den Ländern mit institutionenneutralen Kontexten (vgl. Grotz 2000: 77ff.): Hier stellen sich die außerinstitutionellen Bedingungen der Demokratie derart ungünstig dar, dass die Wahl des einen oder anderen Institutionenarrangements nur marginale Bedeutung für die Gesamtdynamik der politischen Entwicklung hat. Gerade gegen die Krisenspiralen politischer Gewalt und sozioökonomischen Niedergangs in den 1980er-Jahren wäre kein institutionelles Kraut gewachsen gewesen.

[1154] Die Aussage von Cameron und Mauceri, das Militär habe in Peru eine „high-profile political role (…) during the 1980s and 1990s“ (1997b: 240) entwickelt, sollte aber zeitlich ausdifferenziert werden: Hatte es bereits in der ersten posttransitionalen Dekade erhebliche Defizite in der Zivilsuprematie gegeben (siehe besonders die *zonas de emergencia*), nahm die Rolle der Streitkrafte im Folgejahrzehnt (konstitutiver Bestandteil des Fujimori-Regimes) nochmals eine gänzlich andere Dimension an.

6 Chile: Demokratische Konsolidierung in Rekordgeschwindigkeit

In völligem Kontrast zu den Ländern des zentralen Andenraums vollzog sich die jüngere politische Entwicklung in Chile. In Rekordgeschwindigkeit vermochte der *Cono-Sur*-Staat seine Demokratie zu konsolidieren – und das, obwohl Chile das Schlusslicht in der langen Reihe der lateinamerikanischen Transitionen der dritten Welle bildet. Wie kommt es, dass ein Nachzügler demokratische Pioniere wie Ecuador und Peru, die die Diktatur gut ein Jahrzehnt früher überwunden hatten, so schnell hinter sich lassen konnte?

6.1 Transition, Institutionen, Kontext

6.1.1 Transition und Lage der Demokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Spät, als der lateinamerikanische Subkontinent schon zahlreiche (Re)Demokratisierungen gesehen hatte, kam es auch in Chile zu einem Regimewechsel (vgl. zum Folgenden besonders Nolte 1996: 296ff.; Thibaut 1996: 200ff.; Oppenheim 1999: 180ff.).[1155] Die autoritäre Verfassung von 1980, genauer: ein Schlusskapitel mit Übergangsbestimmungen (*disposiciones transitorias*), sah für das Jahr 1988 einen Volksent-

[1155] Knappe allgemeine Darstellungen der chilenischen Demokratisierung finden sich in Fernández/Nohlen (1992: 77f.), Drake/Jaksić (1995: 13ff.) oder Nohlen/Nolte (1995: 290f.); ausführlicher Angell/Pollack (1990); Cavarozzi (1992: 223ff.), Krumwiede (2004). Besonders unter dem Blickwinkel sog. 'autoritärer Enklaven', d.h. Bereichen potenzieller politischer Regulierung, welche die militärischen Machthaber den ihnen nachfolgenden demokratisch-zivilen Repräsentanten von vornherein entzogen haben (vgl. Anm. 1167), wird die Transition bei Garretón (1991, 1995a: 103ff.) und Linz/Stepan (1996: 205ff.) besprochen (relativierend: Huneeus 1995: 199ff.; Fernández 1998a: 29ff.). Die Ausführungen von Rabkin (1996: 338ff.) beleuchten den Systemwechsel unter besonderer Berücksichtigung der Etablierung des neuen Wahlsystems, Siavelis (2000b: 11ff.) und Nolte (2004a: 337ff.) nehmen dabei das Regierungssystem ins Visier, Gaspar (2001: 240ff.) wiederum stellt den Übergang zur Demokratie aus Sicht der machthabenden Militärs dar (siehe auch Garretón 1995a: 112ff.). Den „kontrollierten" Charakter der Transition betont Arceneaux (2001: 100ff.). Garretón (1988) richtet den Fokus Ende der 1980er-Jahre auf das Plebiszit als Möglichkeit für einen Systemwechsel. In einer regional komparativen Perspektive wird die chilenische Transition in Thibaut (1996: 200ff.) behandelt, Sanchez (2003) vergleicht die paktierte Transition Chiles mit derjenigen Spaniens.

scheid über die Frage vor, ob das Land im Rahmen einer „geschützten Demokratie“ (*democracia tutelada*), d.h. eines „pseudo-demokratische(n) System(s) mit stark eingeschränktem Wettbewerb unter Oberaufsicht der Streitkräfte“ (Thibaut 1996: 204), für weitere acht Jahre von einer Militärjunta regiert werden sollte.[1156] Die Aktualisierung dieser Verfassungsbestimmung stellt den Startschuss für die *Transition* dar.[1157] Denn das Plebiszit, das der amtierende Diktator Pinochet zwecks Legitimierung seiner Macht über Wahlen anberaumte, erwies sich als Bumerang: Am 5. Oktober 1988, nach nur wenig mehr als einem Monat Kampagne[1158], gelang es einer Mehrparteienallianz (14 Oppositionsparteien des Zentrums und der demokratischen Linken), sich mit dem Nein gegen den Machterhaltungsplan des Regimes bei der Bevölkerung durchzusetzen (*Concertación de Partidos por el No*): Bei sehr hoher Wahlbeteiligung (97 % der Eingeschriebenen und 90 % der Wahlberechtigten; vgl. Krumwiede 2004: 253) votierten 56 % gegen den Verbleib Pinochets an der Macht, 44 % dafür (vgl. Nohlen 2005a: 268). Da das Plebiszit „essentially a vote of confidence in the military regime“ (Oppenheim 1999: 182) darstellte, ging mit diesem Ergebnis eine klare Delegitimierung des autoritären Regimes einher; just hierin besteht die Öffnungsfunktion der Volksabstimmung für den chilenischen Systemwechsel (Barrios 1995: 82).[1159]

[1156] Folgende autoritäre Elemente der Verfassung von 1980, die allerdings nie in einer „geschützten Demokratie“ zur Anwendung kamen, stechen hervor: faktisches Verbot marxistischer Parteien; politische Mitwirkungsrechte für das Militär als eine Art ‘Hüter der Verfassung’; Stärkung der Exekutive, u.a. durch eine Verlängerung der Amtszeit des Präsidenten auf acht Jahre; Ernennung statt Wahl von mehr als einem Viertel der Senatoren; praktische Nicht-Revidierbarkeit der Verfassung (Nolte 1996: 296). Diese Konstitution – „clearly authoritarian“ (Nohlen 2005a: 254) – war in einem Referendum angenommen worden und im März 1981 in Kraft getreten (vgl. etwa Fernández/Nohlen 1992: 77).

[1157] Bemerkenswert ist, dass der Übergang zur Demokratie in Chile eingeleitet wurde, ohne dass sich das Land in einer – oftmals bei Systemwechseln anzutreffenden – wirtschaftlichen Krisensituation befand (vgl. Garretón 1995a: 110). Bodemer/Carreras (1997: 181) terminieren den Beginn der Transition bereits für 1983/84 („Übergang[.] von der kulturellen und sozialen Opposition zur politischen Opposition“).

[1158] Das Regime hatte am 30. August die Kandidatur Augusto Pinochets für eine erneute Präsidentschaft bekannt gegeben und den Termin für die Volksabstimmung festgesetzt (vgl. Oppenheim 1999: 182).

[1159] Die „Plebiszitstrategie“ der Opposition (Krumwiede 2004: 264ff.) war keineswegs ohne Risiken, besonders da ein Sieg Pinochets bei der Volksabstimmung – wie sich später bei dem konkreten Abstimmungsergebnis zeigen sollte – keineswegs unwahrscheinlich war.

Pinochet und die Seinen konnten nicht mehr zurück. Sie waren gefangen in der Befolgungslogik der von ihnen selbst entworfenen Verfassungsnormen.[1160] Diese sahen vor, dass im Falle eines für das Militärregime ungünstigen Wahlergebnisses (*victoria del No*) Präsidentschaftswahlen abgehalten würden. Für die Vorbereitungen zu diesem Urnengang verblieb den beteiligten Akteuren gut ein Jahr: Es setzte ein Verhandlungsprozess ein[1161], in dessen Verlauf es den (gemäßigten) Oppositionsparteien gelang, bestimmte, als besonders unzumutbar für die zu etablierende Demokratie empfundene Verfassungsbestimmungen[1162] zu streichen (vgl. besonders Ensalaco 1994).[1163] Diese Reform wurde in einem weiteren Plebiszit am 30. Juli 1989 von einer breiten Mehrheit bestätigt (vgl. auch Huneeus 1995: 199ff.). Gleichwohl gelang es den nach wie vor an den Schalthebeln der Macht sitzenden Militärs, im Rahmen der ihnen noch zur Verfügung stehenden legalen Möglichkeiten bestimmte – schwer zu modifizierende – Schutzvorkehrungen in das Institutionensystem einzubauen, welche die eigenen Interessen und die ihrer politischen Klientel absichern sollten (vgl. besonders 6.1.2.1, 6.1.2.3); praktisch bis zum Tag der Amtseinführung des ersten demokratischen Präsidenten arbeitete das Regime an seiner institutionellen Nachwelt.[1164]

[1160] Was deterministisch klingt, hat seinen Grund auch in der legalistischen Tradition des Landes (siehe etwa Rahat/Sznajder 1998: 439; Siavelis 2000a: 72; vgl. auch Angell/Pollack 1990: 1; zur politischen Kultur Chiles 6.1.3.1).

[1161] Die Verhandlungen fanden seitens der Opposition unter Führung des späteren ersten demokratischen Präsidenten Patricio Aylwin statt (vgl. etwa Huneeus 1995: 199f.).

[1162] Oppenheim spricht deutlich von „some of the most odious features of the 1980 Constitution“ (1999: 182).

[1163] Hervorzuheben sind: 1. Streichung des umstrittenen Art. 8 (Verbots von politischen Gruppierungen aus ideologischen Gründen) aus der Verfassung, der besonders die Linksparteien getroffen hätte; 2. Schwächung der Kompetenzen des Nationalen Sicherheitsrates (*Consejo de Seguridad Nacional*) sowie veränderte, ‘unmilitärischere’ Zusammensetzung; 3. Erhöhung der Zahl demokratisch gewählter Senatoren gegenüber den ernannten Senatoren (*senadores designados*); 4. Verkürzung der Amtszeit des Präsidenten von acht auf vier Jahre (vgl. auch Anm. 1156). Neben der Verfassungsreform wurde die chilenische Transition noch von zwei weiteren Verhandlungsblöcken bestimmt: zum einen über die Prärogativen der Streitkräfte in der zu etablierenden Demokratie (*Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas*), zum anderen über die Besetzung der Mitglieder der Zentralbank (vgl. Huneeus 1995: 200ff.); vgl. auch Nolte (2004a: 339f.).

[1164] Die Art des chilenischen Systemwechsels und seine für die Streitkräfte günstigen Ergebnisse entsprechen dem Transitionsmuster, nach welchem diejenigen autoritären Regime ihre Interessen am besten durchsetzen können, die sich auf ein hierarchisch gegliedertes Militär mit starken zivilen Verbündeten stützen (Linz/Stepan 1996: 211). Insofern kann „der Ausgang der Kontroverse über die Ausgestaltung der politischen Institutionen auch als Indikator für das Kräfteverhältnis im Transitionsprozeß angesehen werden“ (Nolte 1996: 290).

Der dritte Urnengang der chilenischen Transition stellt zugleich die finale Wahlniederlage der Uniformierten bzw. der sie stützenden konservativen politischen Kräfte des Landes dar. Bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen am 14. Dezember 1989 trug die zur *Concertación de Partidos por la Democracia* umbenannte oppositionelle Parteienallianz den Sieg davon. Bereits im ersten Wahlgang erzielte der Christdemokrat Patricio Aylwin Azócar die absolute Mehrheit. Mit dessen Amtsantritt am 11. März 1990 „begann definitiv die neue demokratische Ära (...)“ (Thiery 2000b: 159) – die Transition war abgeschlossen.

Zumindest wird diese Auffassung – entgegen oftmals anzutreffenden anderslautenden Einschätzungen – in der vorliegenden Studie vertreten.[1165] Legt man nämlich die Kriterien des formal-prozeduralen Demokratieverständnisses nach Dahl (1971; vgl. 1.1.1) zugrunde, kann von einem autoritären System seit 1990 eindeutig nicht mehr die Rede sein. Will man nicht der Gefahr der „Verlängerung der Transitionsprozesse ins Unendliche“ (Barrios 1999: 11) erliegen, die aus der Verwendung eines allzu anspruchsvollen Demokratiebegriffs resultiert[1166], muss folglich angenommen werden, dass die Demokratie 1990 in Chile Einzug gehalten hat. Nur so kann – trotz aller kritikwürdiger „autoritärer Enklaven“ (Garretón 1991, 1995a)[1167] – der kategoriale Unter-

[1165] Aus verschiedenen Blickwinkeln wurde immer wieder infrage gestellt, dass die Transition mit dem Jahr 1990 abgeschlossen worden sei. Daraus folgt, dass der neuen Herrschaftsordnung das Gütesiegel ‘demokratisch’ noch nicht (vgl. Fernández 1998a: 27ff.) oder nur ‘mit Adjektiv’ (vgl. z.B. Thiery 2000b, der die chilenische Demokratie als ‘defekte’ Demokratie qualifiziert) zugesprochen werden kann. Vgl. zu der besonders in Chile anzutreffenden Verwirrung um den Transitionsbegriff Radseck (2002: 210ff.).

[1166] Vgl. zu diesem „transitionalen Fokus“ für Chile Fernández (1998a: 29). Beispielhaft kann die Arbeit von Peter Thiery gelten, für den „die chilenische Transition nur insofern abgeschlossen ist, als 1989 (...) Gründungswahlen stattfanden, die 1993 und dann 1997 ihre reibungslose Fortsetzung in der ersten Wiederholungswahl unter dem neuen Ordnungsgefüge fanden. Sie ist jedoch in dem Sinne noch immer nicht beendet, daß aufgrund der institutionellen Defizite schon *de jure* nicht von einer vollständigen Demokratie gesprochen werden kann“ (2000b: 304f.; Hervorhebung im Original). Die Spannung, die aus seiner Diagnose ‘Transition ja, vollständige Demokratie nein’ entsteht, löst der Autor auf, indem er, zumal das chilenische System im lateinamerikanischen Vergleich allenthalben als ausgesprochen bestandssicher angesehen wird, von der „Stabilisierung einer defekten Demokratie“ (ibid.: 305) ausgeht; vgl. aber seine trotz konstatierter ‘Defekte’ positive Gesamteinschätzung der chilenischen Demokratieentwicklung gegen Ende seines Buches (ibid.: 323ff.).

[1167] Für Manuel A. Garretón, den Urheber dieses Konzepts, das Karriere in der Diskussion um die chilenische Demokratieentwicklung wie auch in der theoretischen Demokratieforschung gemacht hat, liegen autoritäre Enklaven dann vor, „wenn noch Aufgaben politischer Demokratisierung zu erledigen sind, obwohl es einen Kern grundsätzlich demokratisch gewählter Institutionen und Autoritäten gibt“ (1995a: 105; Übersetzung AO). Autoritäre Enklaven stellen Schutzmechanismen dar, mit denen bestimmte Bereiche potenzieller politischer Regulierung dem Zugriff durch demokratisch gewählte Repräsentanten von vornherein entzogen oder zumindest nur schwer veränderbar sind und über welche

schied kenntlich gemacht werden, der zwischen Diesseits und Jenseits der zeitlichen Scheidelinie 11. März 1990 besteht (vgl. Fernández 1998a: 30f.).[1168]

Es muss jeden interessierten Beobachter erstaunen, mit welcher Geschwindigkeit und in welcher Form sich die chilenische Demokratie hat konsolidieren können. War die Pinochet-Diktatur im lateinamerikanischen Vergleich nicht besonders brutal, das gesamtgesellschaftlich erlittene Trauma nicht entsprechend tief gewesen?[1169] Sicher. Und doch haben die Demokratie und ihre Institutionen, blickt man etwa auf den wichtigen Bereich der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative, erstaunlich gut funktioniert (Siavelis 2002). Völlig unabhängig von der Verfassungsstruktur hat sich nach 1990 eine überaus konfliktarme, konsensual geprägte Verfassungspraxis etabliert (vgl. Nolte 2004b: 359ff., 366ff.; in vergleichender Perspektive Lanzaro 2003: 47, Anm. 29), die das Land nicht einmal in die Nähe von konstitutionellen Krisen gebracht hat. Chile

die Streitkräfte Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse ausüben können (vgl. auch die Konzeptualisierung einer „Enklavendemokratie“ bei Merkel u.a. 2003: 71). Sie sollen im Rahmen der hier vorgenommenen Institutionenanalyse keine eingehende Beachtung finden. Garretón unterscheidet drei solcher ‘geschützter’ Bereiche: 1. eine institutionelle Enklave (*enclave institucional*), die sich auf institutionelle Parameter des politischen Systems bezieht, welche sich einer substanziellen Reform aufgrund hoher Mehrheitsanforderungen entziehen; 2. eine akteursbezogene Enklave (*enclave actoral*), mit der Autonomie und Prärogativen des Militärs, der (hinsichtlich der Militärdiktatur) ‘nostalgische’ Sektor innerhalb der Rechten sowie die nicht überzeugt demokratischen Teile der Unternehmerschaft angesprochen sind; 3. eine ethisch-symbolische Enklave (*enclave ético-simbólico*), welche die Frage der unter dem Militärregime begangenen Menschenrechtsverletzungen anspricht (1991: 117ff., 1995a: 118ff.). Insofern sich das autoritäre Regime in diesen drei Bereichen gleichsam partiell in die Demokratie ‘hinübergerettet’ hat, liegt nach Garretón eine „unvollständige Transition“ (*transición incompleta*) vor (1991: passim, 1995a: passim, 2000: 84; die Argumentation wurde übernommen von Linz/Stepan 1996: 205ff.; kritisch hingegen Fernández 1998a: 28ff.). Ebenfalls eine Mangelperspektive auf die chilenische Demokratie seit 1990 nimmt Sznajder (1996) ein: Die „limited democracy“ mache sich an drei Elementen fest: 1. einer entpolitisierten Gesellschaft; 2. einem starken Staat, in dem die Streitkräfte eine wichtige Rolle spielten; 3. der dominanten neoliberalen Doktrin (ibid.: 367). Der Aufsatz von Rahat/Sznajder (1998) hebt auf die Rolle des Wahlsystems in der „eingeschränkten“ Demokratie ab. Die Funktion von Regierungssystem *und* Wahlsystem in der „limited democracy“ Chiles untersucht Siavelis (2000b: 1ff.). Eine Diskussion der autoritären Enklaven findet sich auch in Thibaut (1996: 222f.), Cumplido (2000) oder Godoy (2003: 18ff.).

[1168] Vgl. auch den – die Art und Weise des chilenischen Regimewechsels ansonsten skeptisch beäugenden (vgl. Anm. 1167) – Sozialwissenschaftler Garretón: „Meines Erachtens beginnt die chilenische Demokratie (...) mit der Einsetzung der ersten demokratischen Regierung und des ersten demokratischen Parlaments im März 1990. (...) Technisch war die Transition vorüber, als diese Regierung installiert wurde“ (1995a: 122; Übersetzung AO; vgl. auch Garretón 2000: 84).

[1169] Ein Abriss der (bewegten) politischen Geschichte findet sich beispielsweise in Fernández/Nohlen (1992: 75ff.); Nohlen (1993a: 175ff., 2005a: 253ff.); Nohlen/Nolte (1995: 280ff.).

bietet ein Lehrstück darüber, wie wenig eine günstige Demokratieentwicklung mit der seit dem Regimewechsel verstrichenen Zeit zu tun haben muss.[1170]

Ein kurzer Blick auf die von *Freedom House* erhobenen Werte zur Respektierung der politischen Rechte und bürgerlichen Freiheiten verrät, dass Chile praktisch aus dem Stand zur Gruppe der etablierten Demokratien aufschließen konnte. Neuerdings erhält das Land sogar für beide Freiheitsdimensionen die Bestnote (vgl. Tabelle 68). Doch um angesichts der erfreulichen Demokratieentwicklung Chiles nicht in eine Art komplexitätsvergessene Quantifizierungseuphorie zu verfallen, soll der Blick auf die wesentlichen Untersuchungsziele dieser Arbeit gerichtet werden: Wie hat sich das politische System in dem *Cono-Sur*-Staat seit Einführung demokratischer Spielregeln im Jahre 1990 tatsächlich entwickelt? Sind im analytischen Rückblick Gefährdungsmomente auszumachen, die anzeigen, dass das (alt-)neue Herrschaftssystem doch nicht immer so stabil gewesen ist, wie sich dies heute, vielleicht aus einem von retrospektivem Determinismus getrübten Blick, darstellt? Und welchen Anteil haben institutionelle, welchen Kontextfaktoren an dieser Entwicklung? Die folgenden Seiten werden in einer Art Kontrastprogramm zu den in dieser Studie ebenfalls untersuchten Ländern des zentralen Andenraums veranschaulichen, dass sich die Demokratie in Lateinamerika auch in ruhigerem Fahrwasser zu bewegen vermag.

Tabelle 68: Politische Rechte und bürgerliche Freiheiten in Chile, 1990-2006

1990	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*
2/2 F	2/2 F	2/2 F	2/2 F	2/2 F	2/2 F	2/2 F	2/2 F	3/2 F	2/2 F	2/2 F	2/2 F	2/1 F	1/1 F	1/1 F	1/1 F	1/1 F

Quelle: Freedom House (2007).

6.1.2 Institutionen

Institutionen kommt im politischen Leben Chiles – ganz im Gegensatz zu den meisten anderen lateinamerikanischen Ländern – traditionell eine prominente Rolle zu (vgl. et-

[1170] Schon früh wurde der jungen Demokratie daher Modellcharakter zugeschrieben. Dabei gilt der chilenische Fall im lateinamerikanischen Vergleich als *success story* nicht nur in politischer, sondern auch in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht (Imbusch/Messner/Nolte 2004; siehe bereits Mármora/Messner 1992; Nolte 1992; vgl. auch Thibaut 1996: 197ff.).

wa Fernández 1998a: 37). Eine Darstellung der politisch-institutionellen Rahmenbedingungen der postautoritären Demokratieentwicklung darf hier folglich noch weniger als andernorts fehlen.

6.1.2.1 Regierungssystem

Auch in Chile wurde mit dem Übergang zur Demokratie der Präsidentialismus als Regierungssystem reetabliert; die konkrete Ausgestaltung der Institutionenstruktur ist dabei als Verhandlungsergebnis der Transition zu werten (vgl. Thibaut 1996: 217). Im Gegensatz etwa zu Peru weist das Regierungssystem des *Cono-Sur*-Staates keinerlei parlamentarismustypische Elemente auf; es herrscht sozusagen Präsidentialismus in Reinform. Wie äußert sich die Verfassung zu der Kompetenzaufteilung zwischen Exekutive und Legislative? Stehen sich Präsident und Parlament auf gleicher Augenhöhe gegenüber, oder 'bevorteilt' die Charta eine der beiden Gewalten (vgl. zum Folgenden insbesondere Nogueira 1994; Siavelis 1997b: 325ff., 2000b: 14ff., 2001: 206ff.; Godoy 2003: 8ff.; Nolte 2003: 46ff., 2004a: 343ff.)?[1171]

1. Hinsichtlich der *nicht-legislativen Kompetenzen des Präsidenten* lassen sich Befugnisse zur Kabinettsbildung bzw. -auflösung und das Recht auf Parlamentsauflösung unterscheiden[1172]:

- Der chilenische Präsident ernennt und entlässt die Minister in eigener Verantwortung. Er ist bei der Zusammenstellung oder Auflösung seines Kabinetts, bei der Ein-

[1171] Angaben zum chilenischen Regierungssystem finden sich auch in Thibaut (1996: 217ff., 1998: 130ff.); Carey/Amorim/Shugart (1997: 445f.); Krumwiede/Nolte (2000: 77, 80ff.); Shugart/Haggard (2001: 79f.); Payne u.a. (2002: 201ff., 288f.); Schultz (2002: 417ff.). Da die chilenische Verfassung von 1980 bzw. ihre Reformversion aus dem Jahre 1989 bis zum August 2005 keine substanziellen Veränderungen mehr erfahren hat, beziehen sich die folgenden Ausführungen auf den Gesamtuntersuchungszeitraum der politischen Entwicklung seit dem Regimewechsel.

[1172] Die Notstandsbefugnisse des chilenischen Präsidenten werden hier nicht aufgeführt; vgl. dazu etwa Carey/Amorim/Shugart (1997: 446) oder Siavelis (2000b: 19).

oder Absetzung einzelner Minister an keinerlei Zustimmung des Kongresses gebunden.[1173]

- Im Gegensatz zur ersten, noch unreformierten Version der Verfassung von 1980, die allerdings nie zur Anwendung kam, ist in der seit 1990 gültigen Charta keinerlei Recht des Staatsoberhauptes vorgesehen, das Parlament aufzulösen.[1174]

2. Was die *legislativen Kompetenzen des Präsidenten* betrifft, stellt sich die Frage, ob und in welchem Ausmaß diesem Vetobefugnisse, (exklusive) Initiativrechte oder Dekretvollmachten zur Verfügung stehen.

- Der chilenische Präsident vermag sich mittels Veto gegen bereits im Kongress verabschiedete Vorlagen zu stemmen. Dabei kann sich der Einspruch auf Teile des Gesetzeswerkes wie auch den Gesamtentwurf beziehen. Vom Staatsoberhaupt vorgenommene Veränderungen (*observaciones*) bedürfen für ihr Inkrafttreten der Zustimmung des Parlaments. Beharrt dieses auf der Ursprungsversion, bedarf es dazu einer Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern.
- Die Diskussion der präsidialen Legislativkompetenzen darf sich im chilenischen Fall nicht auf *exklusive* Bereiche beschränken. Denn der Präsident ist hier *grundsätzlich* befugt, eigene Gesetzentwürfe im Kongress einzubringen.[1175] Darüber hinaus besitzt der chilenische Präsident bedeutende *ausschließliche* Initiativbefugnisse, d.h. in bestimmten Materien vermag allein er den Anstoß zu einer gesetzgeberischen Veränderung des Status quo zu geben: Diese Proaktivmacht bezieht sich auf die Finanzpolitik, Mindestlöhne und Tarifverhandlungen, Verwaltungsfragen sowie die

[1173] Im Hinblick auf den Beamtenapparat ist der personalpolitische Gestaltungsspielraum des chilenischen Präsidenten durch Gesetze, die noch unter der Militärregierung erlassen wurden, allerdings stark eingeschränkt (Fernández 1998a: 45, 1998b: 281).

[1174] Nach der Charta von 1980 hätte das Staatsoberhaupt während seiner Amtszeit den Kongress auflösen und Neuwahlen einberufen können. Der betreffende Artikel wurde im Rahmen der Transitionsverhandlungen zwischen Militärregime und Opposition gestrichen (vgl. etwa Thibaut 1996: 219, Anm. 24).

[1175] „Der Präsident hat direkte legislative Befugnisse“ (Nogueira 1994: 45; Übersetzung AO).

territoriale Gliederung des Landes – mithin „den Kernbereich der Staatstätigkeit“ (Thibaut 1996: 219).[1176]

Noch umfassender stellt sich die präsidiale Initiativkompetenz auf haushaltspolitischem Gebiet dar: Hat das Staatsoberhaupt einen Budgetentwurf eingebracht, verbleiben dem Kongress höchstens 60 Tage, um diesen zu beraten und zu verabschieden. Nach Ablauf dieser Frist tritt die Vorlage des Präsidenten automatisch in Kraft. Das Parlament kann allenfalls ausgaben*reduzierende* Korrekturen an dem Entwurf vornehmen. Gesetze, durch die zusätzliche Ausgaben entstehen, müssen eine Finanzierungsquelle benennen (vgl. auch Fernández 1998a: 44).

In jeder Phase des Gesetzgebungsprozesses kann der Präsident die prioritäre Beratung einer Vorlage einfordern. Je nach „Dringlichkeit“ werden drei Stufen unterschieden: „einfache Dringlichkeit“ (*simple urgencia*), „höchste Dringlichkeit“ (*suma urgencia*) und „unmittelbare Diskussion“ (*discusión inmediata*), die jeweils verschiedene Beratungsfristen für den Kongress vorsehen (30 bzw. zehn bzw. drei Tage). Die Dringlichkeitsvermerke sind zwar prinzipiell dazu angetan, den Präsidenten mit einer umfassenden Steuerungskapazität in Hinblick auf den parlamentarischen Prozess auszustatten, allerdings sieht der Verfassungstext keine Sanktionierungsmöglichkeit bei Nicht-Einhaltung dieser Bestimmungen vor. Neben den *urgencias* ist der Präsident auch anderweitig in der Lage, den Gesetzgebungsprozess maßgeblich zu seinen Gunsten zu steuern: Scheitert etwa eine von ihm eingebrachte Vorlage in einer der beiden Parlamentskammern, kann das Staatsoberhaupt die andere Kammer über das Projekt abstimmen lassen. Findet der Gesetzentwurf hier eine Mehrheit, kann er in der Eingangskammer nur noch mit der Zweidrittelmehrheit ihrer anwesenden Mitglieder zu Fall gebracht werden.[1177]

- Über Dekretkompetenz in einem umfassenden, aus anderen lateinamerikanischen Präsidialdemokratien bekannten Sinne verfügt der chilenische Präsident nicht. Er

[1176] Die exklusiven Initiativkompetenzen bedeuten umgekehrt, dass durch ein Nicht-Tätigwerden des Präsidenten in einer potenziellen Regelungsmaterie die politische Entscheidungsfindung im Kongress blockiert werden kann (vgl. Nolte 2004a: 344, Anm. 14).

[1177] Als spezielle Legislativkompetenz des Präsidenten kann noch dessen Recht genannt werden, den Kongress zu einer außerordentlichen Sitzung einzuberufen, bei der allein Gesetzesvorhaben der Regierung sowie außenpolitische Fragen behandelt werden dürfen (vgl. Godoy 2003: 14).

kann allerdings den Kongress ersuchen, ihm für längstens ein Jahr die Befugnis zu erteilen, in bestimmten Materien Gesetzesdekrete zu erlassen (*delegated decree authority*). Ausgeschlossen von dieser Delegationsmöglichkeit sind Grundrechte, Wahlrechte und Organgesetze (vgl. auch die Einschätzung von Siavelis 2002: 101f.).[1178]

Es scheint, als sei der chilenische Präsident allmächtig.[1179] Ist es gerechtfertigt, von Chile als einem „ultrapräsidentiellen" (Godoy 2003), „verstärkten" (Cea 1992), „superpräsidentiellen" (Shugart/Carey 1992: 129) oder „hyperpräsidentiellen" (Valenzuela 1994: 138)[1180] System zu sprechen? Um diese Frage beantworten zu können, bedarf es einer Konfrontation der präsidialen Machtbefugnisse mit den konstitutionell verankerten Kompetenzen des Kongresses.

3. Die chilenische Legislative ist als Zweikammerparlament organisiert. Abgeordnetenhaus (*Cámara de Diputados*) und Senat (*Senado*) bilden gemeinsam den Kongress (*Congreso Nacional*). Dessen *nicht-legislative Kompetenzen* – Wahlrechte sowie Kritik- und Kontrollrechte – lassen sich wie folgt umschreiben:

- Die präsidiale Entscheidungsautonomie bei der Einsetzung und Auflösung des Kabinetts schließt formale Mitwirkungsrechte für die Mitglieder des Kongresses aus.

[1178] Als Organgesetze (*leyes orgánicas constitucionales*) bezeichnet man Gesetze, die sich ausdrücklich auf Verfassungsmaterien beziehen und die für ihre Verabschiedung, Modifikation oder Aufhebung einer Mehrheit von vier Siebteln aller Abgeordneten und Senatoren bedürfen (Nogueira 1994: 64f.; vgl. auch Anm. 1185). Dekretkompetenz im Sinne von *constitutional decree authority* kommt dem Staatsoberhaupt nur in Ausnahmesituationen zu. Bei nationalen Katastrophen kann es „ökonomische Notstandsdekrete" (*decretos de emergencia económica*) erlassen (Nogueira 1994: 50f.).

[1179] Mit Blick auf seine legislativen Kompetenzen zählt der chilenische Präsident sowohl in reaktiver wie in proaktiver Hinsicht zur Spitzengruppe in Lateinamerika. Nach der Einschätzung von Payne u.a. (2002: 204) sind seine gesetzgeberischen Befugnisse als „strong reactive" bzw. „moderate proactive" zu bezeichnen.

[1180] An anderer Stelle spricht der Autor vom „übertriebenen präsidentiellen System" (1994: 94); entsprechend Siavelis (2002).

Einzig im Rahmen von Koalitionsverhandlungen eröffnen sich – außerhalb der institutionellen Kanäle – personalpolitische Einflussmöglichkeiten.[1181]

- Im chilenischen Regierungssystem sind die Minister dem Parlament gegenüber in keiner Weise verantwortlich. Weder auf dem Wege der Interpellation noch über ein Misstrauensvotum kann der Kongress kontrollierend-sanktionierenden Druck auf die Kabinettsmitglieder ausüben.

  Gleichwohl sind dem Parlament, genauer: dem Abgeordnetenhaus konstitutionelle Instrumente an die Hand gegeben, mit denen dieses zumindest sanft kontrollierend auf die Regierung einzuwirken vermag[1182]: So hat jeder einzelne Abgeordnete das Recht, Anfragen an die Regierung zu stellen (*oficio simple*). Auch kann das Unterhaus mit der Mehrheit seiner anwesenden Mitglieder Entschließungen verabschieden oder Empfehlungen aussprechen und an den Präsidenten weiterleiten (*oficio de fiscalización*). Der jeweils zuständige Minister muss dem Parlament dann innerhalb von 30 Tagen eine Antwort geben.[1183] All dies zieht jedoch keinerlei politische Verantwortlichkeit eines Regierungsmitglieds nach sich.[1184]

  Wie in präsidentiellen Systemen üblich, vermag der Kongress das Staatsoberhaupt unter bestimmten Voraussetzungen (etwa bei Verfassungsbruch) seines Amtes

---

[1181] In militärischen und polizeilichen Ernennungsfragen bleibt das Parlament ebenfalls außen vor. Allerdings verfügt hier aufgrund restriktiver Verfassungsvorschriften auch der Präsident nur über einen bescheidenen Entscheidungsfreiraum (vgl. Nogueira 1994: 53f.). Auch mit Blick auf die Besetzung hoher Richterpositionen sind die Einflussmöglichkeiten des Kongresses „nahezu inexistent“ (Krumwiede/Nolte 2000: 82). Das Verfahren zur Bestimmung der Mitglieder des Obersten Gerichtshofes (*Corte Suprema de Justicia*) etwa läuft in einem Dreischritt ab: 1. Das Gericht selbst erstellt eine Vorschlagsliste. 2. Aus dieser wählt der Präsident seine Favoriten aus. 3. Der Senat muss diese Auswahl seit 1997 mit Zweidrittelmehrheit bestätigen. Was das Verfassungsgericht (*Tribunal Constitucional*) anlangt, so kann das Parlament (wiederum der Senat) nur einen von sieben Mitgliedern wählen (vgl. Krumwiede/Nolte 2000: 78, Anm. g, 82). Die Ernennung von Diplomaten bedarf sogar überhaupt keiner Zustimmung des Kongresses (vgl. Siavelis 2000b: 20).

[1182] Zu den Kontrollfunktionen des chilenischen Kongresses und deren effektive Wahrnehmung vgl. auch den Aufsatz von Siavelis (2000a).

[1183] Mit der Beantwortung ist nicht notwendig eine politische Kursänderung verbunden. Insofern ist ‘Kontrolle’ hier in einem weiten Sinne zu verstehen, der mehr mit öffentlicher Kritik des Regierungshandelns zu tun hat als mit Beeinflussungsmacht gegenüber den politisch Hauptentscheidenden.

[1184] Zu der Möglichkeit der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen vgl. Siavelis (2000b: 26ff.). Erwähnenswert ist darüber hinaus die Möglichkeit des Kongresses, mit mindestens einem Viertel von Abgeordneten und Senatoren das Verfassungsgericht anzurufen, um die Verfassungsmäßigkeit von präsidentiellen Dekreten zu prüfen (Nolte 2004a: 355).

zu entheben (Impeachment). Die Anklage erhebt mit einfacher Mehrheit das Abgeordnetenhaus, das Urteil fällt mit Zweidrittelmehrheit der Senat.

4. Wie aus der obigen Skizze der konstitutionell verankerten Gesetzgebungsrolle des chilenischen Präsidenten ersichtlich, sind die *legislativen Kompetenzen des Parlaments* eng umgrenzt. Dennoch fungiert der Kongress klar als legislatives Organ. Gesetzesvorlagen können (freilich außer in den Bereichen exklusiver Initiativkompetenz des Präsidenten) nicht nur von der Exekutive eingebracht werden, sondern ebenso von beiden Kammern wie auch von einzelnen Parlamentariern.[1185] Auch verfügt der Kongress über ein Blockadepotenzial gegenüber Gesetzgebungsinitiativen seitens der Regierung (Fernández 1998a: 42f., 1998b: 277f.). Für Meinungsverschiedenheiten zwischen Abgeordnetenhaus und Senat existiert ein Vermittlungsverfahren (vgl. besonders Nolte 2004a: 356f.), beide Häuser sind im Ganzen gleichberechtigt an der Gesetzgebung beteiligt (symmetrischer Bikameralismus).[1186]

- Gegen ein präsidentielles Veto vermag der chilenische Kongress nicht viel auszurichten. Um eine bereits vom Kongress verabschiedete Vorlage, gegen welche die Regierung ihren Einspruch eingelegt hat, zu überstimmen, müssen zwei Drittel der Parlamentarier in beiden Kammern mobilisiert werden und für den Ursprungstext stimmen – eine hohe Hürde.
- Der Kongress agiert legislativ nicht auf einer Augenhöhe mit dem Präsidenten. Seine beiden Kammern sind zwar maßgeblich an der Gesetzesproduktion beteiligt, die Exekutive ist jedoch in der Lage, den Entscheidungsprozess erheblich zu ihren Gunsten zu beeinflussen (siehe insbesondere die Vetokompetenz, die Dringlichkeitserklärungen sowie die Möglichkeit verschärfter Einflussnahme auf den Gesetzgebungsprozess im Falle selbst eingebrachter Vorlagen; s.o.). Noch asymmetrischer

[1185] Das politische System Chiles kennt vier Gesetzestypen, die, je nach Wichtigkeit, verschiedene Mehrheitsanforderungen aufweisen: Verfassungsinterpretationsgesetze (*leyes interpretativas de la Constitución*) bedürfen einer Dreifünftelmehrheit, Verfassungsorgangesetze (*leyes orgánicas constitucionales*) einer Viersiebtelmehrheit, Gesetze mit qualifizierter Mehrheit (*leyes con quórum calificado*) einer absoluten und einfache Gesetze (*leyes ordinarias* oder *simples leyes*) einer relativen Mehrheit (vgl. Nogueira 1994: 64f.; vgl. auch Siavelis 2000b: 40f.).

[1186] Zum Gesetzgebungsverfahren vgl. Nogueira (1994: 66f.); Nolte (2004a: 346ff., 356f.).

stellt sich das Verhältnis auf den verschiedenen Politikfeldern exklusiv präsidialer Initiativkompetenz dar. Hier ist die Rolle des Kongresses im Wesentlichen auf die eines Zuschauers beschränkt, der das ihm Dargebotene zwar ablehnen kann, sich jedoch nicht in der Lage sieht, selbst gestaltend einzugreifen.[1187]

- Da der Präsident nicht über eigene, konstitutionell fixierte Dekretkompetenz verfügt, muss er den Kongress um Delegation entsprechender Vollmachten bitten. Es liegt im alleinigen Ermessen der Parlamentarier, inwieweit sie dem Staatsoberhaupt solche Befugnisse zugestehen.

Die Bestandsaufnahme der in der Verfassung verankerten Befugnisse spricht eine klare Sprache: Der chilenische Präsident nimmt – nicht nur der einzelfallorientierte Augenschein, sondern auch der regional vergleichende Blick (vgl. besonders Krumwiede/Nolte 2000: 77, 89; Payne u.a. 2002: 201ff.) bestätigen dies – eindeutig eine „dominierende Stellung im politischen Prozess“ (Nolte 2004a: 346) ein. Betrachtet man das Regierungssystem im Wesentlichen als ein Machtgefüge institutioneller Komplemente, das aus Exekutive und Legislative besteht, folgt daraus für Letztere: „Legislative weakness (...) is the flipside of enhanced presidential strength in Chile“ (Siavelis 2000a: 76f.) – so stark der Präsident, so schwach das Parlament (vgl. Tabelle 69).[1188]

Dies wird bereits an der Verteilung der nicht-legislativen Kompetenzen deutlich: Zwar geht die Machtfülle des Präsidenten nicht so weit, dass dieser, wie in der autoritä-

---

[1187] Das präsidentiell-parlamentarische Ungleichgewicht im legislativen Prozess zeigt sich auch an der Regelung, nach der ein von Parlamentariern vorgelegter Gesetzentwurf, der in der Eingangskammer gescheitert ist, erst nach Ablauf eines Jahres erneut eingebracht werden kann – ganz im Gegensatz zu Initiativen des Präsidenten, der eine Vorlage im Falle der Ablehnung durch eine Kammer einfach in der jeweils anderen Kammer erneut präsentieren kann (siehe Nolte 2004a: 347).

[1188] Vgl. auch bereits Thibaut (1996: 223), der mit Blick auf Chile ein „System mit ausgesprochen starker formaler Machtstellung der Exekutive“ erkennt. Aus der vergleichenden Untersuchung von Krumwiede und Nolte geht das chilenische Parlament als das schwächste Lateinamerikas hervor (2000: 77, 89; vgl. auch Nogueira 1994: 45; Payne u.a. 2002: 201ff.). Die konstitutionelle Präsenz eines starken Staatsoberhauptes schreibt sich im Übrigen in die chilenische Verfassungsgeschichte ein: Schon seit 1925 ist eine Tendenz feststellbar, den Präsidenten im Verfassungsgefüge auf Kosten des Kongresses zu stärken (vgl. etwa Nohlen 1993a: 181; Nohlen/Nolte 1995: 327; Thibaut 1996: 219; Fernández 1998a: 39; Godoy 2003: 12ff.). Die von Shugart/Carey Anfang der 1990er-Jahre formulierte Einschätzung des chilenischen Regierungssystems als „superpräsidentiell“ (1992: 129) sollte dennoch mit relativierender Vorsicht genossen werden: Als die beiden Autoren ihre Schrift verfassten, hatten sie noch die unreformierte Verfassung vor Augen, nach der das Staatsoberhaupt den Kongress einmal pro Amtszeit hätte auflösen können.

ren Verfassung von 1980 ursprünglich vorgesehen, das Parlament einmal pro Legislatur auflösen kann. Doch sind ihm, was die Ein- bzw. Absetzung seiner Minister angeht, in keinster Weise die Hände gebunden: Der Präsident stellt sich hier als uneingeschränkt handlungsautonome Exekutive dar. Die Kongressabgeordneten bleiben bei Entscheidungen, welche die Besetzung der Regierung oder anderer hoher Ämter im Staate betreffen, außen vor. Und auch die konstitutionell verankerten Kontrollrechte des Parlaments sind „praktisch gleich null“ (Godoy 2003: 15).[1189]

Ein ähnliches Bild bietet sich, wenn man die Kompetenzlage auf legislativem Felde begutachtet: Kontraintuitiv und entgegen dem eigentlichen Bedeutungsgehalt der verwendeten Begrifflichkeiten ist nach der chilenischen Verfassung nicht die ‘Legislative’ hauptgesetzgebende Instanz. Vielmehr etabliert das Grundgesetz den Präsidenten, also den Kopf der Exekutive, als „the most important legislator in the country“ (Siavelis 2000b: 15).[1190] Wenngleich seine Dekretmacht als vergleichsweise bescheiden einzustufen ist, verfügt er über das konstitutionelle Blockadeinstrument des Vetos, welches nur mit einer anspruchsvollen Zweidrittelmehrheit in beiden Parlamentskammern überstimmt werden kann. Insbesondere eröffnen sich dem Präsidenten jedoch durch seine Position als exklusiver Gesetzesinitiator in bestimmten Materien und mehr noch die privilegierte Stellung, die ihm die Verfassung im Prozess der Haushaltsgesetzgebung einräumt, umfangreiche legislative Handlungsspielräume.[1191] Angesichts dieser Machtfülle muss sich der Kongress damit abfinden, zwar legislativer Mitentscheider zu sein, letztlich jedoch (auch angesichts der vielfältigen verfahrensrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten des Präsidenten) nur begrenzt als aktiver Gestalter im Gesetzgebungsprozess auftreten zu können.[1192]

[1189] Im regionalen Vergleich ist im Hinblick auf die parlamentarischen Wahlrechte nur der brasilianische Kongress noch schwächer als der chilenische, und auch bei den Kritik- und Kontrollrechten gehört Chile zu den Schlusslichtern auf dem Subkontinent (Krumwiede/Nolte 2000: 77). Umgekehrt kommt der Präsident in der lateinamerikaweit vergleichenden Untersuchung von Payne u.a. (2002: 206), was seine nicht-legislative Kompetenzausstattung angeht, durchgehend auf die höchstmöglichen Werte.

[1190] Siehe auch Godoy (2003: 14f.), der zu der – im Vergleich zu Siavelis vorsichtigen – Einschätzung gelangt, das chilenische Staatsoberhaupt sei „mitgesetzgebender Präsident“ („presidente colegislador“).

[1191] Vgl. Godoy (2003: 15): „Die Materien, die unter die Norm der Ausschließlichkeit fallen, sind so extensiv, dass sie das reine präsidentielle Modell überschreiten“ (Übersetzung AO).

[1192] Was die legislativen Kompetenzen des chilenischen Kongresses angeht, kann also keineswegs von einem Gleichgewicht im exekutiv-legislativen Kompetenzgefüge gesprochen werden (Godoy 2003: 15). Eine weitere Schwächung des Parlaments folgt aus der simplen Tatsache, dass sich dessen Ta-

Tabelle 69: Das chilenische Regierungssystem: Exekutiv-legislatives Kompetenzgefüge

	Exekutiv-legislative Kompetenzaufteilung	***Verfassung von 1980/89***[a]
Präsident	nicht-legislative Kompetenzen	*Kabinettsbildung/-auflösung:* freie Ernennung und Entlassung sämtlicher Kabinettsmitglieder *Parlamentsauflösung*: nicht vorgesehen
	legislative Kompetenzen	*Vetorechte*: Veto (partiell und total), das nur mit Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern zurückgewiesen werden kann *exklusive Initiativrechte*: (neben dem grundsätzlichen Recht, eigene Gesetzentwürfe vorzulegen) zahlreiche ausschließliche Legislativbefugnisse (besonders ausgeprägt in der Haushaltspolitik) legislative Steuerungskapazität durch Dringlichkeitsvermerke (*urgencias*) und andere verfahrensrechtliche Regelungen *Dekretrechte*: ggf. vom Kongress delegierte Dekretkompetenz
Parlament	nicht-legislative Kompetenzen	*Wahlrechte*: praktisch keine Ernennungsrechte für hohe Staatsämter *Kritik- und Kontrollrechte*: keine Interpellations- und Zensurkompetenz, Anfragen (*oficio simple*) oder Entschließungen bzw. Empfehlungen (*oficio de fiscalización*) an die Adresse der Regierung, Impeachment in besonderen Fällen
	legislative Kompetenzen	*Überstimmen des präsidentiellen Vetos*: Zweidrittelmehrheit in beiden Parlamentskammern *Haushaltskompetenzen*: kaum vorhandener Gestaltungsspielraum *'dekretpolitische' Kompetenzen*: Möglichkeit der Delegation von Gesetzgebungskompetenz an den Präsidenten

[a] Die unter dem Militärregime erlassene Verfassung von 1980 wurde im Rahmen der Transition reformiert und in dieser Form durch ein Plebiszit im Juli 1989 bestätigt.

6.1.2.2 Parteiensystem

Das Parteiensystem der jungen chilenischen Demokratie weist ein Fragmentierungsniveau auf, das nur auf den ersten Blick besorgniserregend hoch erscheint, einen Polarisierungsgrad, der bei durchaus vorhandener ideologischer Differenz doch als gemäßigt bezeichnet werden muss, und ein Ausmaß an Institutionalisierung, das sich stark von

gungsort nicht in der Hauptstadt Santiago, sondern in der Hafenstadt Valparaíso befindet. Eine effektive Arbeitsweise der – ständig reisenden und unter Zeitdruck stehenden – Parlamentarier wird hierdurch erheblich erschwert (vgl. Siavelis 2000b: 22). Im lateinamerikanischen Vergleich ist der chilenische Kongress damit hinsichtlich seiner legislativen Befugnisse das drittschwächste Parlament des Subkontinents (Krumwiede/Nolte 2000: 77).

der inchoativen Grundtendenz des lateinamerikanischen Subkontinents abhebt (vgl. zum Folgenden besonders Thibaut 1996: 266ff.; Munck/Bosworth 1998; Wehr 2004: 385ff.).[1193]

Um die *Fragmentierung* des postautoritären Parteiensystems sowie die Dynamik des parteipolitischen Wettbewerbs zu verstehen, muss im chilenischen Fall eine Zwei-Ebenen-Unterscheidung vorgenommen werden: Auf der *Ebene der Einzelparteien* stellt sich das Parteiensystem seit 1990 als konstant stark fragmentiert dar: Im Repräsentantenhaus etwa liegt die effektive Zahl der Parteien fast durchgehend über 5.0 (vgl.Tabelle 70).[1194] Die Reihe der Hauptakteure im politischen Geschehen bildet, von rechts nach links: die *Unión Demócrata Independiente* (UDI), eine konservative Gruppierung, die sich als Nachlassverwalterin des Pinochetismus versteht[1195]; die *Renovación Nacional* (RN), gleichfalls konservativ, jedoch auf größere Distanz gegenüber dem Militärregime und seinen Unterstützungsgruppen bedacht; der *Partido Demócrata Cristiano* (PDC), traditionell stärkste Gruppierung in der Mitte des Parteienspektrums, die seit dem Regimewechsel aber kontinuierlich hat Federn lassen müssen; der *Partido por la Democracia* (PPD), eine Abspaltung der Sozialisten aus der Transitionszeit, die, ursprünglich als reines Wahlkampfvehikel gedacht, Eigenleben angenommen und sich als feste politische Größe etabliert hat; und der sozialistische *Partido Socialista de Chile* (PS).[1196] Das chilenische Parteiensystem der Nach-Pinochet-Ära hat seine traditionelle Dreiteilung aus der vorautoritären Zeit beibehalten: An den beiden Enden des ideologischen Spektrums stehen sich ein rechter (UDI, RN) und ein linker Parteienblock (PS, PPD) in etwa gleich stark gegenüber, dazwischen wirbt die Zentrumspartei PDC um Wählerstimmen. Fünf effektive Parteien oder der klassische chilenische 'Tripartismus' sagen

[1193] Siehe auch Fernández/Nohlen (1992: 81ff.); Nolte (1992: 21f.); Valenzuela (1994); Nohlen/Nolte (1995: 329f.); Bodemer/Carreras (1997: passim); Fernández (1998a: 45ff.); Barrett (2000).

[1194] Im lateinamerikanischen Vergleich gehört das Land damit zusammen mit Brasilien und Ecuador zur Spitzengruppe der fragmentierten Parteiensysteme (Payne u.a. 2002: 145, 147).

[1195] Thibaut spricht von der „Wächterin des ökonomischen und institutionellen Erbes der Militärregierung" (1996: 268).

[1196] Eine gewisse politische Bedeutung hat nach dem chilenischen Systemwechsel auch die Kommunistische Partei (*Partido Comunista*; PC) erlangen können (vgl. etwa Nohlen/Nolte 1995: 330).

aber nur wenig aus über die Dynamik des politischen Wettbewerbs und die Funktionsweise des politischen Systems insgesamt.[1197]

Tabelle 70: Die Fragmentierung des chilenischen Parteiensystems: Effektive Zahl der Parteien

	1989	*1993*	*1997*
Effektive Zahl der Parteien im Kongress (Abgeordnetenhaus)	5.3	5.0	5.4

Quelle: Nohlen (2005a); eigene Berechnungen.

Dazu muss der politikwissenschaftliche Beobachter den Blick auf die *Ebene der Parteiallianzen* richten, zu denen sich die als relevant zu bezeichnenden politischen Gruppierungen in der jungen Demokratie zusammengeschlossen haben. Im Wesentlichen bedingt durch ein weltweit einzigartiges Wahlsystem (vgl. etwa Thibaut 1996: 220; zum chilenischen Wahlsystem vgl. 6.1.2.3), haben sich zwei Pole politischer Auseinandersetzung formiert: der eine, durch die Zeit unterschiedlich tituliert, auf der rechten Hälfte des ideologischen Spektrums[1198], der andere, noch aus der Zeit des demokratischen Übergangs als *Concertación* bekannt, im Mitte-links-Bereich (vgl. 6.1.1). Die oben konstatierte parteiensystemische Zersplitterung auf der Ebene der Einzelparteien muss also in das größere Wettbewerbspanorama zweier antagonistischer Lager eingebettet gesehen werden.[1199] Es herrscht Fragmentierung in der Bipolarität.[1200]

[1197] Begrifflich sinnvoller sollte allerdings von einer Drei-Lager-Struktur oder Drei-Blöcke-Struktur des Parteiensystems gesprochen werden (*tres tercios*); schließlich bezieht sich der Terminus 'Tripartismus' auf das Vorhandensein von drei 'Parteien'. Die Frage, inwieweit das heutige Parteiensystem in historischer Kontinuität zu demjenigen vor der Machtergreifung durch das Militär 1973 steht, wurde in der Literatur ausführlich diskutiert und soll hier nicht behandelt werden. Für einen Überblick über die Debatte vgl. etwa Munck/Bosworth (1998: 473ff.) oder Montes/Mainwaring/Ortega (2000: 806ff.); siehe auch Thibaut (1996: 267ff.). Als prominente Verfechter der 'Kontinuitätsthese' sind besonders Scully (1992, 1995), der aufzeigt, wie sich das Parteiensystem entlang von drei historisch kritischen Weichenstellungen (*critical junctures*) entwickelt hat, Scully/Valenzuela (1993), Valenzuela (1994, 1996), Siavelis (1997a, 1997b: 345f., 2000b, 2001: 225f.) oder Valenzuela/Scully (1997) anzuführen; der Einschätzung schlossen sich Autoren wie Hofmeister (1995: 258ff.), Nohlen/Nolte (1995: 329), Bodemer/Carreras (1997: 186f.), Munck/Bosworth (1998: 479) oder Wehr (2001: 231ff., 2004: 385ff.) an. Als Vertreter des (in der Minderheit befindlichen) Gegenlagers können Auth (1994) und Montes/Mainwaring/Ortega (2000) genannt werden. Eine gute Charakterisierung der chilenischen Parteien der jungen Demokratie in historischer Perspektive findet sich in Wehr (2004: 385ff.).

[1198] Für die Gründungswahlen 1989 nannte sich die Allianz *Democracia y Progreso*, 1993 *Unión por el Progreso de Chile*, 1999 *Unión por Chile*. Seitdem trägt das Bündnis den Namen *Alianza por Chile* (vgl. Nohlen 2005a: 255f.).

[1199] Garretón (2001b: 198) spricht von einem „doppelten Parteiensystem": auf der einen Seite Bipartismus, auf der anderen Multipartismus.

Die demokratiegefährdende *Polarisierung*, wie sie charakteristisch für das chilenische Parteiensystem Anfang der 1970er-Jahre war (vgl. etwa Rabkin 1996: 337; Fernández 1998b: 284; Munck/Bosworth 1998: 480), gehört der Vergangenheit an.[1201] V.a. in der Mitte und auf der linken Seite des ideologisch-programmatischen Spektrums kam es während der langen Phase der repressiven Pinochet-Diktatur zu einer Mäßigung der politischen Positionen, die sich insbesondere in einer erhöhten Konsensbereitschaft der politischen Akteure und gemäßigteren Wettbewerbsmustern niederschlägt. Im postautoritären Chile hat gegenüber dem präautoritären Chile eine „depolarization of the (...) party system" stattgefunden (Nohlen 2005a: 256; vgl. auch Lagos 1992: 191ff., 1995: 165ff.; Scully 1995: 127ff.; Valenzuela/Scully 1997: 515; Oppenheim 1999: 223ff.; Thiery 2000b: 299).[1202] Was früher als unversöhnlich gegolten hatte, fand nun in Mehrparteienbündnissen zusammen; besonders die *Concertación* verkörpert – und dies bereits im Namen (*Concertación* = „Absprache, konzertierte Aktion") – die neue ideologische Mäßigung der jungen chilenischen Demokratie. Nicht unbedeutend für die Wettbewerbsdynamik des Parteiensystems erscheint allerdings die Tatsache, dass Chile das einzige Land in Südamerika ist, in dem sich starke Parteien mit dem vorausgegangenen Militärregime identifizieren (Nolte 1996: 299; Thiery 2000b: 171). Dennoch: Mit der Redemokratisierung hat sich in Chile klar eine „zentripetale Parteienkonkurrenz" etab-

[1200] Vgl. dementsprechend die Zählweise von Payne u.a. bei der Bestimmung der effektiven Zahl der Parteien. Die Autoren errechnen für die 1990er-Jahre Werte, die um 2 oszillieren (2002: 119; siehe auch ibid.: 147). Wenngleich die Dynamik des chilenischen Parteienwettbewerbs in ihrem bipolaren Wesen dadurch zweifellos numerisch auf den Punkt gebracht wird, stiftet die Zahl 2 m.E. dennoch Verwirrung, da mit ihr klassische Zweiparteiensysteme assoziiert werden. Der chilenische Multipartismus ist von einem solchen aber weit entfernt. Die vorliegende Studie wird den Fragmentierungsanzeiger daher auf die Einzelparteien, nicht auf die Parteienbündnisse anwenden (so auch die Autoren andernorts; Payne u.a. 2002: 145). Vgl. auch Jones (1995b: v.a. 183f.), der die chilenischen Wahl- bzw. Regierungsbündnisse in seiner lateinamerikazentrierten Untersuchung des Einflusses von Wahlsystemen auf die Überlebensfähigkeit präsidentieller Demokratien als Parteien, nicht als Parteiallianzen behandelt. Zu der Schwierigkeit, die Zahl der Parteien unter den Vorzeichen eines binominalen Wahlsystems (vgl. 6.1.2.3) zu bestimmen, vgl. Taagepera (1998: 75f.). Auf die bipolare Wettbewerbsdynamik des postautoritären chilenischen Parteiensystems weist besonders Siavelis (1997b: 338ff., 2000b: 52ff., 2001: 219ff.) hin.

[1201] Eine gute Darstellung der Grundzüge des präautoritären chilenischen Parteiensystems findet sich in Wehr (2001: 206ff., 2004: 380ff.).

[1202] Hinzu kommt, dass potenziell polarisierend wirkende Akteure wie die extreme Linke stark geschwächt aus der Redemokratisierung hervorgingen (vgl. etwa Thibaut 1996: 270).

liert (Nolte 1992: 21), an der auch eine insgesamt kooperative Rechte (vgl. etwa Bodemer/Carreras 1997: 188) Anteil hat.[1203]

Auch was die *Institutionalisierung* seines Parteiensystems angeht, ist Chile weit davon entfernt, zu den inchoativen Sorgenkindern der lateinamerikanischen Demokratien zu zählen.[1204] Zwar sind in den letzten Jahren Tendenzen der Deinstitutionalisierung erkennbar gewesen, doch sollte nicht vergessen werden, dass sich das Land damit letztlich in einen globalen Trend einschreibt (Angell 2003) und sich die Verwurzelung des chilenischen Repräsentativsystems gerade im regionalen Vergleich immer noch beachtlich ausnimmt. Ein differenzierender Blick auf die verschiedenen Unterdimensionen des Institutionalisierungskonzepts möge dies verdeutlichen.

In seit dem Regimewechsel durchgehend niedrigen Volatilitätsraten kommt eine hohe *Stabilität der zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster* zum Ausdruck. Mit einem Durchschnittswert von (bezogen auf die Wahlen zum Abgeordnetenhaus) 15 für die Jahre 1989 bis 1997 (mit der Folgelegislaturperiode steigt der Wert auf 17) zählt Chile zu den Ländern Lateinamerikas mit den am wenigsten inchoativen Parteiensystemen (vgl. Payne u.a. 2002: 132; Tabelle 71).[1205] Dem wenig volatilen Wahlverhalten der Chilenen entspricht eine weitgehende Konstanz in der Struktur des Parteiensystems. Weder spektakuläre Neuerscheinungen auf der politischen Bühne noch dramatische Schrumpfungen etablierter Gruppierungen oder relevante Abspaltungen sind seit dem Übergang zur Demokratie zu verzeichnen.

[1203] Die regional vergleichende Perspektive bestätigt die diachron-intrastaatliche Einschätzung: Nach *Latinobarómetro*-Umfragen der Jahre 1996-1999 belegt Chile den drittletzten Platz in der ideologischen Selbstwahrnehmung der Lateinamerikaner (Payne u.a. 2002: 149). Bereits in den Jahren vor und nach der Transition (1987-1993) hatten sich mehr als 40 % der Teilnehmer an einer vom *Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea* (CERC) durchgeführten Befragung in der Mitte des ideologischen Spektrums eingestuft (vgl. Lagos 1995: 167).

[1204] Vgl. aber den vom wissenschaftlichen Mainstream abweichenden, stark historisch argumentierenden Aufsatz von Montes/Mainwaring/Ortega (2000), in dem die Autoren zu zeigen versuchen, dass das chilenische Parteiensystem sich weitaus besser in seine lateinamerikanische Umgebung einfügt, als dies bislang angenommen wurde.

[1205] Man beachte die falsche Angabe für den Pedersen-Index in Payne u.a. (2002: 132): Der Wert für Chile von 1.67 kann nur durch das Verrücken einer Kommastelle zustande gekommen sein. Auch in einer historischen Perspektive, welche die letzten präautoritären Wahlen in die Berechnung der Volatilität mit einbezieht, erscheint diese niedrig: Mainwaring/Scully (1995a: 8) kommen für die Zeitspanne 1973-1993 auf einen Wert von 16.

Tabelle 71: Die Volatilität des chilenischen Parteiensystems (Abgeordnetenhaus)

Zeitspanne	*1989-1993*	*1993-1997*	*1997-2001*	*Durchschnitt*
V	18	12	21	17

Quelle: Nohlen (2005a); eigene Berechnungen.

Die stabilen Wettbewerbsmuster im chilenischen Parteiensystem hängen maßgeblich mit der *gesellschaftlichen Verankerung* der Repräsentationsagenten zusammen. Diese ist als im regionalen Vergleich außerordentlich hoch zu bezeichnen. Zum einen lässt sich die tiefe Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft an der parlamentarischen Stärke der mit wenigstens 10 % Sitzanteil im Kongress vertretenen Parteien ablesen: In ihrer komparativ ausgerichteten Untersuchung weisen Payne u.a. (2002: 135) darauf hin, dass dieser Wert (die Rede ist von den Parteien PDC, PPD, RN, UDI) bereits zu Beginn des Untersuchungszeitraums bei 78.3 % lag, um bis 1997 – entgegen dem allgemeinen Trend in Lateinamerika – noch einmal auf 82.5 % anzusteigen.[1206] Zum anderen wird die gesellschaftliche Verankerung der Parteien an deren Bindungen zur Wählerschaft ersichtlich: Auch wenn sich 1996 und 1997 im Rahmen der *Latinobarómetro*-Befragungen nur 2.5 % der Chilenen als einer Partei „sehr nah“ und 9 % als „etwas nah“, 60.4 % hingegen als „nicht nah“ einstuften und Chile damit (und mit Blick auf die Stabilität der zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster überraschend) im unteren Länderdrittel rangiert (vgl. ibid.: 136), besticht eine regional einmalige Stabilität der Parteiidentifikation (präautoritäre versus postautoritäre Wählerbindungen).[1207] Damit ist insgesamt von einer im subkontinentweiten Vergleich untypisch hohen Repräsentativität der chilenischen Parteien in der jungen Demokratie auszugehen (vgl. Munck/Bosworth 1998: 475, 478). Dennoch scheint die Bindungskraft der traditionell tief verwurzelten Parteien seit dem Regimewechsel im Schwinden begriffen zu sein (vgl. etwa Bodemer/Carreras 1997: 198f.; Fernández 1998b: 284f.; Montes/Mainwaring/Ortega 2000: 806).

Auch was die *Legitimität des Wahlwettbewerbs und seiner Ergebnisse* angeht, spielt Chile in der Oberliga der lateinamerikanischen Parteiensysteme. Es muss gleichwohl

[1206] Die Autoren machen jedoch richtigerweise darauf aufmerksam, dass es allein aufgrund des relativ kurzen Betrachtungszeitraums für Chile zu Fehlinterpretationen kommen kann (Payne u.a. 2002: 134).

[1207] Darüber hinaus bestehen traditionell enge Bindungen zwischen den chilenischen Parteien und gesellschaftlichen Organisationen (vgl. Montes/Mainwaring/Ortega 2000: 806).

festgehalten werden, dass auch die Parteien in der *Cono-Sur*-Republik das Vertrauen ihrer Wählerschaft nicht gepachtet haben: Im Schnitt der Jahre 1996-2001 lag die *confianza en los partidos*, wenngleich an vierter Stelle auf dem Subkontinent, bei 26.6 %, also gerade einmal gut einem Viertel der Befragten[1208] – Tendenz fallend (Payne u.a. 2002: 138, siehe auch Nolte 2004a: 372; vgl. auch die auf den *Cono Sur* bezogene Untersuchung von Meseguer 1998).[1209] Auch ist seit dem Ende des 20. Jahrhunderts ein

> schwerwiegende(r) Bedeutungsverlust der politischen Parteien (zu konstatieren, AO), der sich u.a. an der geringen Präsenz der politischen Parteien im Wahlkampf und der übertriebenen Ausrichtung auf plebiszitäre Elemente zeigt. Kandidaten versuchen ihre parteipolitische Identität bewusst zu verschleiern, die Wahlbewerbung bezog sich weniger auf Programme als auf Personen (Wehr 2004: 397).

Das Vertrauen in die Sauberkeit des Wahlprozesses scheint eindeutig gegeben: Im Zeitraum von 1996 bis 2000 äußerten sich gut drei Viertel der Umfrageteilnehmer (74.8 %) in diesem Sinne. Dies stellt den zweithöchsten Wert in Lateinamerika dar (Payne u.a. 2002: 139; vgl. auch Fernández 1998b: 282).

„(P)arties in post-1990 Chile are organizations that are national in scope and, more significantly, organizations that have avoided personalistic domination and are run instead according to a series of routine internal procedures“ (Munck/Bosworth 1998: 479)[1210] – es bleibt freilich abzuwarten, inwieweit die seit einigen Jahren feststellbare Personalisierung des politischen Wettbewerbs (s.o.) weiter voranschreitet. Die Abstimmungsdisziplin im Parlament ist hoch, wenngleich „party loyalty is less than iron-clad“ (Montes/Mainwaring/Ortega 2000: 804). Das Parteiensystem weist damit wichtige Anzeichen für eine *organisatorische Verfestigung* auf. Zu diesem Eindruck trägt auch der Umstand bei, dass das Gefüge der chilenischen Parteien oligarchisch-zentralistische Züge aufweist, wie sie sich besonders in der tendenziell von den Parteispitzen vorge-

---

[1208] Bereits Befragungen, die zwischen 1990 und 1993 durchgeführt worden waren, hatten ein im Vergleich zu anderen Institutionen niedriges Vertrauen in die chilenischen Parteien zutage gefördert (vgl. Lagos 1995: 180f.).

[1209] Immerhin äußerten in einer *Latinobarómetro*-Umfrage aus dem Jahr 1997 40 % die Überzeugung, Parteien seien unerlässlich für den Fortschritt des Landes (Payne u.a. 2002: 140).

[1210] Allerdings ist mit Montes/Mainwaring/Ortega (2000: 805f.) darauf hinzuweisen, dass die Feststellung starker Parteiorganisationen nicht für alle politischen Gruppierungen gleichermaßen zutrifft; in einer anspruchsvollen Vorstellung gilt sie nur für die christdemokratische und für die kommunistische Partei. Dieselben Autoren bestreiten auch die These vom fehlenden bzw. nur schwach ausgeprägten Personalismus in Chiles Parteienlandschaft: „Caudillism, populism and personalism are still components of the Chilean party system“ (ibid.: 803).

nommenen Elitenrekrutierung und einer von den Parteioberen monopolisierten Entscheidungsfindung äußern (vgl. Fernández 1998b: 284).

Fasst man die verschiedenen Unterdimensionen parteiensystemischer Institutionalisierung zusammen, so ergibt sich ein für lateinamerikanische Verhältnisse unübliches Bild der Strukturiertheit. Wenngleich dem chilenischen Parteiensystem neuerdings Defizite bei der Erfüllung seiner Repräsentationsfunktion nachgesagt werden (vgl. etwa Munck/Bosworth 1998: 483f.; Nolte 2003: 63), zählt es nach wie vor zur Spitzengruppe der Länder auf dem Subkontinent.[1211]

Tabelle 72: Das chilenische Parteiensystem

Dimension		***Merkmalsausprägung***
Fragmentierung		'Fragmentierung in der Bipolarität': hohe Zersplitterung des Parteiensystems bei Zwei-Lager-Wettbewerb
Polarisierung		gemäßigt
Institutionalisierung	Stabilität der zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster	hoch im regionalen Vergleich
	gesellschaftliche Verankerung	stark, in den letzten Jahren aber abnehmend
	Legitimität des Wahlwettbewerbs und seiner Ergebnisse	insgesamt hoch (Elitenrekrutierung weitgehend über Parteien), aber schwaches Vertrauen in die Parteien
	organisatorische Verfestigung	stark: schwacher (aber an Bedeutung gewinnender) Personalismus, hohe Fraktionsdisziplin

6.1.2.3 Wahlsystem

Nicht der Modus der Präsidentenwahl, auch nicht das Timing der Wahlzyklen hat das chilenische Wahlsystem berühmt gemacht. Es ist das spezifische institutionelle Arrangement zur Bestellung der Kongressabgeordneten, welches eine breite Aufmerksamkeit in der wissenschaftlichen Debatte gefunden hat.

[1211] Nach der tentativen Einschätzung von Mainwaring/Scully (1995a: 17f.) zählt das chilenische Parteiensystem nicht nur zur Gruppe der starken Parteiensysteme in Lateinamerika; es erreicht dort dank stabilen zwischenparteilichen Wettbewerbs, tiefer gesellschaftlicher Verankerung und guter Organisationsstrukturen der Parteien mit drei weiteren Ländern sogar den regional höchsten Institutionalisierungswert („high"). Die Nachfolgeuntersuchung von Payne u.a. (2002: 143) bestätigt dieses Ergebnis im Ganzen zwar, verweist Chile innerhalb der lateinamerikanischen Spitzengruppe allerdings auf den vierten Platz.

Will man eine erste Grobverortung nach Mehrheits- oder Verhältniswahl vornehmen, gerät man schnell in Zuordnungsschwierigkeiten. Denn die in Zweipersonenwahlkreisen stattfindende Bestellung der chilenischen Parlamentarier ('binominales' Wahlsystem) findet zwar nach der Entscheidungsregel (relative) Mehrheitswahl statt, auf der Aggregatebene wirkt das Wahlsystem allerdings ähnlich dem Typus Verhältniswahl in kleinen Wahlkreisen gerader Mandatszahl, nämlich zugunsten der *zweit*stärksten Gruppierung: „The Chilean electoral system is unique in its tendency to over-represent second-place finishers" (Carey 1997: 94; vgl. auch Valenzuela 1994: 114). Auch wirkt es insofern majoritär, als es dritte Kräfte extrem benachteiligt. Bevorteilung der beiden Stärksten (ganz besonders des Zweiten), Abstrafung aller übrigen Gruppierungen: Ist das chilenische Wahlsystem ein Mehrheitswahlsystem? Das binominale Wahlsystem als klassische Mehrheitswahl im Sinne der Repräsentationsidee zu bezeichnen, erscheint sicherlich irreführend (Nohlen 2005a: 257; vgl. auch 1999c: 96, 2004b: 318, 2004c: 234); zu proportional sind seine Ergebnisse (wenngleich nur für diejenigen, die sich zu den beiden stärksten politischen Kräften des Landes zählen können). Dennoch stellt das binominale Wahlsystem *von seinen intendierten Auswirkungen her* ein majorisierendes Institutionenarrangement dar und ist im Sinne der Repräsentationsprinzipien zunächst einmal als Mehrheitswahl einzuordnen (so etwa Nohlen 1996b: 46; Thibaut 1996: 270; Siavelis 2000b: 168, Anm. 8; abweichend Fernández 2000: 112; vgl. 2.4.1.1).[1212] Angemessener, da näher an der Empirie, erscheint allerdings die Untersuchung eine Analyseebene tiefer. Schnell gelangt man zu der Erkenntnis: Das „kuriose chilenische Zwei-Kandidaten-Mehrheitswahlsystem" (Krumwiede 2004: 258) stellt einen eigenständigen Typ dar.[1213]

[1212] Vgl. auch Bodemer/Carreras (1997: 186), für die das chilenische Wahlsystem „auf das bestehende politische Kräfteparallelogramm einen erheblich verzerrenden Effekt" ausübt. Noch 1993 fällte Nohlen hinsichtlich der Einordnungsfrage des chilenischen Wahlsystems ein klares Urteil: „Der chilenische Fall (...) stellt einen der wenigen Fälle dar, bei denen man einen Wechsel im Repräsentationsprinzip beobachten kann, vom proportionalen zum majoritären" (1993b: 126; Übersetzung AO).

[1213] Die Ratlosigkeit, das chilenische Wahlsystem in bestehende Kategorien einzuordnen, kommt auch in dem Urteil von Thiery zum Ausdruck, bei diesem handele es sich um „eine Mischung aus Mehrheitswahlrecht mit stark verzerrten proportionalen Effekten" (2000b: 300); ähnlich Siavelis, der ausführt: „While one could argue that the current electoral system is technically a proportional one with extremely small magnitudes, its operational characteristics and capacity to produce proportional outcomes more closely approximate a single-member system precisely because the magnitude is so low" (1997b: 358). Tatsächlich gerät man in gewisse Zuordnungsnöte, wenn man die Unterscheidungsregel zugrunde legt, nach der das Mehrheitsprinzip dort herrsche, wo „die parlamentarische Mehrheit für eine Partei oder ein Parteienbündnis angestrebt (wird). Dabei geht es im wesentlichen darum, eine Partei (ein Parteienbündnis), die (das) in Stimmen nicht die absolute Mehrheit erhalten hat, nach Mandaten zur parteilichen

1. *Parlamentswahlsystem*[1214]: Da der chilenische Kongress ein Zweikammerparlament darstellt, muss hinsichtlich der *Wahlkreiseinteilung* zwischen den Wahlen für die 120 Abgeordneten und denjenigen für die 38 (per Wahl bestimmten) Senatoren[1215] unterschieden werden: Für beide Häuser werden die Parlamentarier in Zweierwahlkreisen bestimmt, von denen für das Abgeordnetenhaus 60, für den Senat 19 vorliegen. Die durchschnittliche Wahlkreisgröße – schließlich wird ausschließlich in Zweierwahlkreisen gewählt – beträgt niedrige zwei.[1216] Für beide Kammern erfolgt die *Wahlbewerbung* auf lose gebundenen Listen. Diese können sowohl von einzelnen Parteien als auch von Parteibündnissen oder Unabhängigen gebildet werden.[1217]

Mehrheit zu befähigen“ (Nohlen 2004c: 132). Die mehrheitsbildende Wirkung des binominalen Wahlsystems bezieht sich nun aber nicht auf die führende, sondern auf die zweitstärkste Kraft, „parteiliche Mehrheit“ im oben gemeinten Sinne ist damit von vornherein ausgeschlossen. Andererseits strebt dieses Wahlsystem eindeutig nicht „die möglichst getreue Wiedergabe der in der Bevölkerung bestehenden sozialen Kräfte und politischen Gruppen“ an (ibid.), wie dies für das Prinzip der Verhältniswahl konstitutiv ist, sondern will nicht bündnisfähige Gruppierungen gerade von der parlamentarischen Repräsentation ausschließen (vgl. in diesem Sinne besonders Siavelis/Valenzuela 1996). Das chilenische Wahlsystem sollte in seiner eindeutigen Majorisierungstendenz folglich zunächst einmal dem Mehrheitswahlprinzip zugeschlagen werden.

[1214] Die wahlrechtlichen Grundlagen des chilenischen Wahlsystems stellen die Verfassung von 1980, verschiedene zwischen 1985 und 1989 erlassene *leyes orgánicas constitucionales* und einige spätere kleinere Regelungen dar (Nohlen 2005a: 259).

[1215] Zusätzlich zu den gewählten Senatsparlamentariern sieht die chilenische Verfassung neun auf Zeit ernannte Senatoren (*senadores designados*) vor: vier vom Nationalen Sicherheitsrat, drei vom Obersten Gerichtshof (*Corte Suprema de Justicia*) und zwei vom Staatspräsidenten (vgl. etwa Cumplido 2000: 325; Siavelis 2000b: 39; Carey 2002: 226; Nolte 2004a: 352). Auch gehören dem Oberhaus die ehemaligen Präsidenten als Senatoren auf Lebenszeit (*senador vitalicio*) an (sofern sie mindestens sechs Jahre im Amt waren). Angesichts der Bestellung eines großen Parlamentarieranteils außerhalb eines dem Prinzip der Volkssouveränität entsprechenden Wahlaktes „besitzt der Senat keine vollständige demokratische Legitimation“ (Thiery 2000b: 299) und beherbergt mithin eine der autoritären Enklaven des chilenischen Verfassungssystems (vgl. Anm. 1167). Mit der Reform des Grundgesetzes vom August 2005 wurden die ernannten Senatoren abgeschafft (vgl. BCN 2005).

[1216] Der Zuschnitt der Wahlkreise ist ein Ergebnis des Plebiszits von 1988 und der Lehren, welche die noch amtierende Militärregierung, die darum bemüht war, einen möglichst großen Einfluss der konservativen Kräfte in die Demokratie hinüberzuretten, daraus zog: Denjenigen Wahlkreisen, in denen das *Sí* eine Mehrheit erzielt hatte, wurde eine systematische Überrepräsentation durch das Wahlsystem zugestanden (*gerrymandering*; vgl. Thibaut 1996: 220; Nolte 2004a: 353, Anm. 28; vgl. auch Rahat/Sznajder 1998: 431; Londregan 2000: 89ff.).

[1217] Im postautoritären Chile ist bislang die Form der „cross-party coalition list“ (Carey 2002: 226) üblich: Verschiedene Parteien schließen sich landesweit zu gemeinsamen Listen zusammen, auf denen die beiden Bewerber einer Allianz zwar zusammen erscheinen, die jeweilige Parteizugehörigkeit aber klar erkennbar bleibt. Der Aufstellung der Listen gehen komplizierte Verhandlungen voraus, bei denen die verschiedenen an einem Bündnis teilnehmenden Parteien sich über die Aufteilung der Wahlkreiskandidaturen einigen müssen. Da die beiden stärksten Allianzen aufgrund der spezifischen Stimmenverrechnung (s.u.) in den meisten Zweierwahlkreisen mit jeweils einem Sitz rechnen können, konzentriert sich die Aufmerksamkeit besonders auf solche Wahlkreise, in denen ein Bündnis Chancen hat, beide Mandate zu gewinnen (vgl. Nolte 2004a: 353f. sowie besonders Navia 2004; Siavelis 2005). Die Listenzu-

Was die *Stimmgebung* betrifft, so steht dem Wähler nur eine Stimme zur Verfügung. Mit dieser kann er sich für einen der beiden Kandidaten auf der von ihm präferierten Liste entscheiden. Das technische Element *Stimmenverrechnung* stellt das zentrale Kuriosum des chilenischen Parlamentswahlsystems dar. Es bedarf daher einer näheren Erläuterung: Die sehr geringe Zahl der pro Wahlkreis zu vergebenden Parlamentsmandate macht eine spezielle Regelung notwendig, nach welchen Kriterien die begehrten Sitze unter den an der Wahl teilnehmenden politischen Gruppierungen verteilt werden. Lässt sich die Frage, welcher Liste in jedem Fall ein Sitz zugesprochen werden muss, noch relativ leicht beantworten – der stimmstärksten –, stellt sich das Problem, ab welchem Wählerstimmenanteil die zweitplatzierte mit dem zweiten Mandat bedacht werden bzw. die stärkste einen zweiten Sitz erhalten soll, ungleich schwieriger dar. Die institutionelle Lösung des chilenischen Wahlsystems lautet wie folgt: Nur für den Fall, dass die Siegerliste mehr als doppelt so viele Stimmen erhält wie die zweitplatzierte, kann sie beide in einem Wahlkreis zu vergebenden Kongresssitze einstreichen. In allen anderen Fällen erhält die zweitplatzierte Liste ein Mandat – den gleichen Preis wie die erstplatzierte. *Innerhalb* einer Liste, die aus zwei Bewerbern besteht, erhält derjenige das von der Liste errungene Mandat, der die höhere Stimmenzahl auf sich vereinen kann.[1218] Beide Kandidaten erhalten nur dann ein Mandat, wenn ihre Liste die hohe Hürde doppelter Stimmenzahl gegenüber der zweitplatzierten Liste überspringen konnte. Angesichts der hohen natürlichen Hürde besteht keinerlei Notwendigkeit, kleineren Gruppierungen über eine Sperrklausel den Weg in den Kongress zu verstellen.[1219]

---

sammenstellung bringt es mit sich, dass es im Grunde unmöglich ist, das nationale Wahlergebnis einer Partei befriedigend zu berechnen; schließlich stellen die einzelnen Gruppierungen der Wahlbündnisse nicht in allen Wahlkreisen eigene Kandidaten auf (Garretón 1995a: 278, Anm. 19).

[1218] Insofern wird zweimal die Entscheidungsregel Mehrheitswahl angewandt: zuerst hinsichtlich der Entscheidung, welche der an der Wahl teilnehmenden Liste das erste Wahlkreismandat erhält, sodann, um den Kandidaten zu bestimmen, dem innerhalb einer Liste der jeweilige Parlamentssitz zugeschlagen wird (Nohlen 2005a: 260). Diese Regelung kann zu dem kuriosen Ergebnis führen, dass ein Kandidat, der nach der Wählerstimmenzahl nur den dritten Platz erreicht, gleichwohl den zweiten in einem Wahlkreis zu vergebenden Parlamentssitz erhält, da seiner Liste ein solcher zusteht. Ihr ist zuzuschreiben, dass ein so prominenter Kandidat wie der spätere chilenische Staatspräsident Ricardo Lagos im Jahr 1989 trotz Zweitplatzierung im Wahlkreis nach Stimmen kein Senatorenmandat erhielt (vgl. Krumwiede 2004: 259).

[1219] Zu verschiedenen Aspekten des chilenischen Parlamentswahlsystems vgl. Fernández (1989, 1998a: 46f., 2000); Valenzuela/Siavelis (1991); Nohlen (1993a: 185f., 1993b: 126ff., 1999c: 95ff., 2004b: 317ff., 2005a: 256f.); Siavelis (1993, 1997a, 2000b: 31ff., 2004, 2005); Rabkin (1996); Siave-

2. *Präsidentschaftswahlsystem*: Der Präsident wird nach absoluter Mehrheitswahl mit Stichwahl gewählt. Überspringt keiner der Kandidaten die 50 %-Marke, entscheidet ein zweiter Wahlgang zwischen den beiden bestplatzierten Bewerbern. Die Amtsdauer des chilenischen Staatsoberhauptes beträgt seit der Verfassungsreform von 1994 sechs Jahre, die unmittelbare Wiederwahl ist ausgeschlossen (zum Präsidentschaftswahlsystem vgl. besonders Ruiz 2004; auch Nolte 2004a: 345f.).[1220]

3. *Timing*: Chile gehört zu der Minderzahl von Ländern in Lateinamerika, in denen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen nicht simultan abgehalten werden (Payne u.a. 2002: 75, 77). Da das Staatsoberhaupt für sechs Jahre bestimmt wird, die Abgeordneten hingegen für vier Jahre, die Senatoren für acht Jahre gewählt werden[1221], sind synchron abgehaltene Wahlgänge eine Rarität; das chilenische Wahlsystem beinhaltet damit ein „gemischtes“ Timing (vgl. Shugart/Carey 1992: 243).[1222] Die simultan abgehaltenen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in den Jahren 1989 und 1993 stellen eine Ausnahme dar, die mit den Besonderheiten von Transition und

---

lis/Valenzuela (1996); Magar/Rosenblum/Samuels (1998); Rahat/Sznajder (1998); Londregan (2000: 83ff.); García Díez (2001: 43ff.); Carey/Siavelis (2003); Navia (2004); Nolte (2004a: 351ff.). Als Verteidiger des binominalen Systems hat sich Guzmán (1993, 2000a) hervorgetan. Allgemein zum binominalen Wahlsystem und seinen politischen Auswirkungen: Nohlen (2000a).

Die Militärregierung, unter der das binominale Wahlsystem ersonnen wurde (vgl. zu dessen Ursprüngen besonders Pastor 2004), verfolgte mit dem neuen Institutionenarrangement zwei Ziele: das *kurzfristige* Ziel, der politischen Rechten eine so starke parlamentarische Vertretung als möglich in der neuen Demokratie zu verschaffen; das *langfristige* Ziel, zur Bildung von Parteiallianzen beizutragen, kleineren Gruppierungen den Einzug in den Kongress zu erschweren und damit ein Wiederaufleben der aus der Zeit vor dem Putsch 1973 bekannten Fragmentierung zu verhindern sowie den Parteienwettbewerb in Richtung auf ein Zweiparteiensystem zu lenken (vgl. etwa Valenzuela 1994: 114; Thibaut 1996: 220; Carey 1997: 93f.; Siavelis 1997b: 344, 2001: 223; Thiery 2000b: 168, 300). Damit stellt das chilenische Wahlsystem einen zentralen Baustein des militärischen Gesamtprojekts dar, mit dem die Uniformierten ihre Interessen auch in der Demokratie gewahrt wissen wollten (Rahat/Sznajder 1998).

[1220] Für den ersten demokratisch gewählten Präsidenten, Patricio Aylwin, hatte eine im Zuge der Verfassungsreform von 1989 beschlossene Übergangsregelung gegolten, nach der die Amtszeit nur bei vier Jahren liegen sollte (vgl. Nolte 2004a: 345). Mittlerweile (seit der Verfassungsreform vom August 2005) beträgt sie erneut vier Jahre (vgl. BCN 2005).

[1221] Für das Oberhaus wird alle vier Jahre die Hälfte der Parlamentarier neu bestimmt.

[1222] Die Nicht-Simultaneität von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen ist ein ‘Nebenprodukt’ der Verfassungsreform von 1994, mit der die Amtszeit des Staatsoberhauptes auf sechs Jahre verkürzt wurde (s.o.). Wäre die ursprüngliche Amtsdauer von acht Jahren beibehalten worden, hätten die Chilenen zu jeder Präsidentenwahl gleichzeitig das gesamte Abgeordnetenhaus sowie die Hälfte des Senats neu bestimmt (vgl. Nolte 1996: 308). Unter der bis vor Kurzem gültigen Regelung konnten simultane Wahlen (wobei freilich eine Hälfte der Senatoren ausgenommen bleibt) nur alle zwölf Jahre, d.h. jede zweite Präsidentschaftsperiode, stattfinden (siehe etwa Payne u.a. 2002: 287; Nolte 2004a: 346). Die Verfassungsreform vom August 2005 sorgte mit einer Verkürzung der Amtszeit des Präsidenten von sechs auf

unmittelbarer Posttransitionszeit zu tun hat (vgl. Anm. 1220; zum Timing innerhalb des chilenischen Wahlsystems vgl. besonders Carey 1994; Godoy 1994; Siavelis 2000b: 178ff.).[1223]

Das chilenische Wahlsystem bleibt ein institutionelles Kuriosum. Zwar wurden im Rahmen einer Verfassungsreform jüngst (Ende 2005) die ernannten Senatoren abgeschafft (Economist, 15.09.2005) und die Bestellung des Oberhauses damit allein in die Hände des Wahlvolkes gelegt. Doch bleibt das Zweierwahlkreis-System den Chilenen und interessierten Sozialwissenschaftlern vorerst erhalten (vgl. Tabelle 73).[1224]

Tabelle 73: Das chilenische Wahlsystem

Teilsysteme			***Einzelne Bestimmungen***
Parlaments-wahlsystem	Repräsentationsprinzip		Mehrheitswahl
	Wahlsystemtyp		binominales Wahlsystem
	technische Elemente	Wahlkreis-einteilung	Zweierwahlkreise für die Wahl von Abgeordneten und Senatoren
		Kandidatur- und Stimm-gebungs-form	lose gebundene Liste
		Stimmen-verrechnung	Der stimmstärksten Liste werden beide Mandate eines Wahlkreises zugesprochen, sofern sie mehr als doppelt so viele Stimmen auf sich vereinigt wie die zweitplatzierte. Andernfalls erhalten erst- und zweitplatzierte Liste je ein Mandat. keine Sperrklausel
Präsident-schaftswahl-system	Amtszeit		6 Jahre[a]
	Wiederwahl		keine unmittelbare Wiederwahl
	Wahlmodus		absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl
Timing			*nonconcurrent elections*: Der Präsident wird für 6, die Abgeordneten für 4, die Senatoren für 8 Jahre gewählt.[b]

[a] Diese Regelung ist seit 1994 gültig. 2005 wurde die Amtszeit wieder auf vier Jahre verkürzt. [b] Alle vier Jahre wird die Hälfte der Senatoren neu bestimmt. Mittlerweile (seit der Verfassungsreform von 2005) sind Präsidentschafts- und Parlamentswahlen zeitlich wieder stärker aufeinander abgestimmt.

vier Jahre wieder für eine Synchronisierung von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen (vgl. BCN 2005).

[1223] Vgl. auch die in die vorautoritäre Zeit blickende Analyse von Shugart/Carey (1992: 243ff.).

[1224] Ein Grund für die Persistenz des binominalen Wahlsystems ist in den hohen Mehrheitsanforderungen zu suchen, welche die Militärregierung potenziellen Institutionenreformern auferlegt hat, ein weiterer in der schlichten Tatsache, dass die führenden Politiker der jungen chilenischen Demokratie ihre Wahlerfolge just diesem Bestellungsmechanismus zu verdanken haben (vgl. Fernández 1998b: 283f.). Immerhin brachte die Reform eine Streichung der das Wahlsystem betreffenden Regelungen aus der Verfassung mit sich, sodass Veränderungswünsche in Zukunft nicht mehr auf die hohen Mehrheitsanforderungen der Vergangenheit stoßen werden (Economist, 15.09.2005).

6.1.3 Kontext

Institutionen bestimmen, darauf wurde bereits mehrfach im Laufe dieser Untersuchung hingewiesen, nicht aus sich heraus den Gang der Demokratie. Sie wirken eher als Mittler zwischen dieser und dem sie umgebenden Kontext. Die Relevanz der Randbedingungen für die politische Entwicklung von Transformationsländern haben die vorangegangen Kapitel über Ecuador und Peru hinlänglich vor Augen geführt; hier lagen ungünstige Kontextfaktorenbündel wie Schatten auf der jeweiligen Demokratieentwicklung.

In Chile ist im Ganzen das Gegenteil der Fall: Zwar haben die Beziehungen zwischen Zivilen und abgetretenen Militärs die junge Demokratie belastet, doch konnten eine konsolidierungsfreundliche politische Kultur und eine gleichfalls als günstig zu bezeichnende Entwicklung des sozioökonomischen Kontextes diesen Negativfaktor mehr als wettmachen.[1225]

6.1.3.1 Politische Kultur

Die politische Kultur Chiles hebt sich – man ist versucht zu sagen: wohltuend – von den lateinamerikanischen Normalbedingungen ab. Weder huldigt das moderne Chile einem Extrempersonalismus, wie wir ihn besonders aus den Ländern des zentralen Andenraumes kennen, noch orientiert sich die Politik in dem *Cono-Sur*-Staat an einem hierarchisch-zentralistischen Denken, das im Staatspräsidenten als ultimativem Entscheider

[1225] Das zentrale Argument in Siavelis' großer Untersuchung des chilenischen Regierungssystems (2000b) macht sich just an dem Verhältnis von Kontextbedingungen und politischer Institutionenstruktur fest: Es sei nämlich allein den Umweltbedingungen, in welche die Institutionen eingebettet seien, zu verdanken, dass der Präsidentialismus *a la chilena* nicht das ihm inhärente Konfliktpotenzial aktualisiert habe; in der Kooperationsdynamik des politischen Prozesses vor dem Hintergrund eines kooperationsfeindlichen Institutionenarrangements bestehe das „fundamental paradox" (ibid.: xiii) der posttransitionalen Politik Chiles. Der Autor ist unschwer der linzschen Schule zuzurechnen (vgl. auch Siavelis 1997b, 2001, 2002; siehe auch Linz/Stepan 1996: 217). Für eine breite und historisch sensible Darstellung der politisch-sozialen Wirklichkeit Chiles vgl. den Aufsatz von Nohlen/Nolte (1995). Dass zuweilen von „Legaten" oder „Bedrohungen" für die Konsolidierung der Demokratie die Rede war, verdeutlicht, dass auch problematische Kontextelemente ausgemacht wurden; vgl. stellvertretend Oppenheim (1999: 196ff.) sowie Constable/Valenzuela (1990). Letztere gelangen trotz einer auch skeptischen Sichtweise letztendlich zu dem Ergebnis: „On balance, the prospects for democratic stability and consolidation are far more promising in Chile than virtually any other postmilitary government in Latin America" (ibid.: 12).

und Letztverantwortlichem kulminiert; auch ist dem politischen Chile die manichäische Theatralik eines Abdalá Bucaram oder eines Alberto Fujimori mit ihrer Polarisierungslogik des „Wer nicht für mich ist, ist gegen mich“ fremd.

Wie ist es dann um den chilenischen Haushalt politisch relevanter Werte und Einstellungen bestellt? Mario Fernández (1998a: 34ff.) hat versucht, das komplexe Phänomen ‘politische Kultur Chiles’ in zwei Begriffspaare zu gießen: *legalismo y formalismo* sowie *consensualismo y posibilismo*. Die erste Wortgruppe bezieht sich auf die Bedeutung, welche rechtliche Regelungen im chilenischen Kollektivbewusstsein einnehmen: „Es existiert ein in der ganzen Bevölkerung verbreiteter Glaube an die rechtliche Omnipotenz und die Notwendigkeit, dass jede Übereinkunft einen rechtlichen Ausdruck hat“ (ibid.: 35; Übersetzung AO). Der politisch-kulturelle Legalismus hat eine bis weit in die chilenische Geschichte zurückreichende Tradition. Mit „Konsensualismus“ ist die besonders Mitte der 1980er-Jahre gereifte Überzeugung der Chilenen angesprochen, dass der unversöhnliche Modus des Konfliktaustrags der präautoritären Zeit überwunden werden und bei Meinungsverschiedenheiten stattdessen auf Kompromissbildung gesetzt werden muss. „Stabilität und Konsens sind hohe Werte, politischer Streit und Konfliktaustragung stehen dagegen (...) auch in ihren demokratisch-institutionellen Verfahrensweisen nicht sehr weit oben auf der Beliebtheitsskala“ (Imbusch/Messner/Nolte 2004: 16f.).[1226] Schließlich dominiert in den politischen Programmen der nachautoritären Parteien eine Art ‘Machbarkeitsdenken’ (*posibilismo*), ein Verzicht auf ideologische Maximalpositionen, wie sie aus den 60er- und frühen 70er-Jahren des 20. Jahrhunderts bekannt sind (Fernández 1998a: 35; ähnlich Nolte 1992: 21).[1227]

Die zuletzt angesprochenen politisch-kulturellen Aspekte Konsensorientierung und Pragmatismus stellen, es dürfte bereits angeklungen sein, Ergebnisse von *kollektiven*

[1226] Lagos sprach kurz nach der Rückkehr zur Demokratie von einem allgemeinen „Klima des Konsenses“ (1992: 175). Zur ‘neuen Kooperationsbereitschaft’ der relevanten Akteure im postautoritären Chile vgl. auch Thibaut (1996: 199); speziell zur Kooperationsbereitschaft im Regierungssystem: Siavelis (1997b, 2000b, 2001, 2002). Auf den Minimalkonsens der relevanten politischen Kräfte zur Einhaltung der neuen demokratischen Spielregeln hebt besonders Thiery (2000b: 305ff.) ab.

[1227] Oppenheim (1999: 222) führt darüber hinaus die seit den Wirtschaftsreformen des Militärregimes zu beobachtende Entwicklung hin zu einer individualistischen, konsumorientierten Kultur an. Da nicht eigentlich ‘politisch’, soll „(t)his new lifestyle“ (ibid.), wenngleich ihm politische Relevanz, etwa ein zunehmendes Desinteresse an öffentlichen Angelegenheiten, nicht abgesprochen werden kann, hier keine Berücksichtigung finden. Ebenso wenig soll auf das im lateinamerikanischen Vergleich niedrige Ausmaß an Korruption eingegangen werden (vgl. etwa Imbusch/Messner/Nolte 2004: 16).

Lernprozessen dar. So schwer fassbar die subjektive Dimension der gesellschaftlichen Demokratiegrundlagen sein mag, so wenig kann von der Hand gewiesen werden, dass sich die z.T. traumatischen Erfahrungen mit zerfallender Demokratie, Diktatur und Transition[1228] in das kollektive Gedächtnis gegraben und entscheidende Einstellungsänderungen hervorgerufen haben. Am chilenischen Fall wird besonders anschaulich, wie eine Gesellschaft und die aus ihr hervorgehende politische Klasse Lehren aus einer leidvollen Vergangenheit zu ziehen vermögen (Boeninger 1990).[1229] Das Ergebnis dieser Lerneffekte ist eine Demokratiepraxis, die gemeinhin als *democracia de consensos* oder *democracia consensual* bezeichnet wird (vgl. etwa Garretón 2001b: 197f.; Siavelis 2002: 102).[1230]

Wie steht die Bevölkerung messbar zu ihrer Demokratie? Grundsätzlich gilt, dass sich in den 90er-Jahren des 20. Jahrhunderts ein demokratischer Grundkonsens herausgebildet hat, der noch vorhandene autoritäre Züge der politischen Kultur dominiert. Die derzeitige psychokulturelle Befindlichkeit der Chilenen speist sich zum einen aus dem langen demokratischen Erbe der vorautoritären Vergangenheit, zum anderen aus den o.g. Lernprozessen im Zusammenhang mit den negativen Erfahrungen mit der Diktatur (Fernández 1998a: 33f.). Umfragedaten sprechen allerdings keine klare Sprache; es gilt, zwischen der Unterstützung der Demokratie als solcher und der Zufriedenheit mit der Funktionsweise des real existierenden demokratischen Systems zu unterscheiden[1231]:

Dem Urteil von Lois Oppenheim „There is a new respect for the value of formal democracy per se“ (1999: 221) kann im Ganzen – schließlich liegt der Anteil der ‘Demokraten’ seit Mitte der 1990er-Jahre fast durchweg über 50 % (vgl. Tabelle 74)[1232] – zwar

---

[1228] Vgl. etwa die Ausführungen zu dem „legacy of fear“ bei Oppenheim (1999: 197f.).

[1229] Vgl. auch den ehemaligen chilenischen Staatspräsidenten Eduardo Frei: „Ich glaube, dass es 16 Jahre autoritärer Regierung waren, welche das politische System diszipliniert haben“ (1997: 113; Übersetzung AO). Zu den Lerneffekten der chilenischen Vergangenheit vgl. auch Garretón (1995a: 106); Siavelis (2000b: 121); Puhle (2001: 59).

[1230] Freilich sollte nicht vergessen werden, dass sich die Konsensbereitschaft auch als ein Produkt der herrschenden politischen Kräfteverhältnisse unmittelbar nach dem Übergang zur Demokratie eingestellt hat. Schließlich war die Regierungsmehrheit auf eine konstruktive Zusammenarbeit mit der Opposition angewiesen, welche die Majorität der Senatsmandate stellte (vgl. 6.2.1.1).

[1231] Eine diesbezügliche Auswertung des ersten *Latinobarómetro* aus dem Jahr 1995 findet sich in Linz/Stepan (1996: 221ff.).

[1232] Der Aussage, dass die Demokratie jeder anderen Regierungsform vorzuziehen sei, hatten im April 1990 noch drei Viertel der Chilenen zugestimmt. Dieser Wert sollte schnell unter 70 % (Dezember

zugestimmt werden, doch mischen sich zwei Wermutstropfen hinein. Erstens bewegte sich diese Quote bis 2003 unter dem Durchschnittswert für Lateinamerika – einem Subkontinent, der nicht gerade als der natürliche Ort für die Demokratie verschrien ist (vgl. Kapitel 3.1). Dieser Umstand wiegt – zweitens – umso schwerer, als Chile zu denjenigen Ländern in der Region gehört, die über eine lange demokratische Tradition verfügen.[1233] Dennoch sollte den Chilenen zugutegehalten werden, dass deren 'Demokratenquote' mittlerweile (seit 2004) die lateinamerikanische Durchschnittsmarke überschritten hat. Von 1996 bis 2005 ist ein Anstieg um immerhin fünf Prozentpunkte zu verzeichnen.[1234]

Tabelle 74: Wertschätzung für die Demokratie als Herrschaftsform in Chile, 1996-2005

% der Befragten, die die Demokratie jeder anderen Regierungsform vorziehen

1996	*1997*	*1998*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*1996-2005*
54	61	53	57	45	50	51	57	59	+5

Quellen: Latinobarómetro (1996-2005), abgedruckt in Nolte (2005) und Economist, 27.10.2005.

Erwartungsgemäß spielen sich die Ausschläge in der Zufriedenheit der Chilenen mit der Funktionsweise ihrer Demokratie einiges unterhalb der Linie der grundsätzlichen Systemunterstützung ab. Sind die 78.8 %, die im März 1991 Zustimmung zu der Aussage „Demokratie erlaubt die Lösung der Probleme, denen wir uns als Chilenen gegenübersehen" äußerten (März 1992: 67.0 %; vgl. Linz/Stepan 1996: 214), noch als Sondereffekt zu werten (vgl. Anm. 1232), stufen sich seit 1996 zwischen einem Viertel und zwei Fünfteln der Umfrageteilnehmer als „zufrieden" oder „sehr zufrieden" ein (vgl. Tabelle

1990: 63 %) und dann unter 60 % (März 1993: 56.4 %) fallen (siehe Lagos 1995: 177; vgl. auch Linz/Stepan 1996: 214). Linz und Stepan werteten das anfänglich hohe Unterstützungsniveau als günstig mit Blick auf die demokratische Zukunft des Landes (ibid.: 214f.). Ohne die beachtliche legitimatorische Ausgangsbasis der jungen chilenischen Demokratie kleinreden zu wollen, muss jedoch auf den Umstand aufmerksam gemacht werden, dass die betreffenden Jahre in den Zeitraum der unmittelbaren Posttransitionszeit fallen, die – bedenkt man besonders die niedrigeren Zustimmungswerte, wie sie später von *Latinobarómetro* erfasst wurden – nicht als repräsentativ für die gesamte Demokratieentwicklung seit dem Regimewechsel gelten können.

[1233] Als wenig verheißungsvoll für die Zukunft der chilenischen Demokratie könnte auch gelesen werden, dass der Aussage „Mir würde es nichts ausmachen, dass eine nicht-demokratische Regierung an die Macht kommt, falls sie die wirtschaftlichen Probleme lösen und allen Arbeit geben würde" 2002 52 % der via *Latinobarómetro* Befragten und 2004 immerhin noch 45 % zustimmten (vgl. Nolte 2005: 99).

[1234] Es sollte freilich nicht vergessen werden, dass die günstige sozioökonomische Entwicklung seit dem Regimewechsel die neue Herrschaftsform maßgeblich mitlegitimiert hat (Frei 1997); vgl. 6.1.3.2.

75) – und reichen damit zumeist nicht an die lateinamerikanischen Durchschnittswerte heran (vgl. 3.3.2).[1235] Zwei Positiva sind gleichwohl zu vermerken: Zum einen zeigt der Pfeil der Zufriedenheit der Chilenen mit der Funktionsweise der Demokratie eindeutig nach oben: um ganze 13 Prozentpunkte im Betrachtungszeitraum; zum anderen spielt das Land heute dank dieser Entwicklung in der regionalen Spitzengruppe mit: Nur Costa Rica, Uruguay und Venezuela erreichen höhere Werte.[1236]

Tabelle 75: Zufriedenheit mit der real existierenden Demokratie in Chile, 1996-2004

% der Befragten, die sich „zufrieden“ oder „sehr zufrieden“ mit der Funktionsweise der Demokratie äußern

1996	*1997*	*1998*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*1996-2004*
27	37	32	35	23	27	33	40	+13

Quellen: Latinobarómetro (1996-2004), abgedruckt in Nolte (2004a, 2005); eigene Berechnungen.

6.1.3.2 Sozioökonomischer Kontext

Auch in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht weicht Chile von seinem lateinamerikanischen Umfeld ab (vgl. zum Folgenden Oppenheim 1999: 219ff.; Puhle 2001: 53ff.; siehe auch Nohlen/Nolte 1995: 291ff., 319ff.; Thibaut 1996: 241ff.). Da sich das Land erst Ende der 1980er-Jahre ernsthaft daranmachte, der Diktatur den Rücken zu kehren, gilt für seine Demokratie eine Art ‘Gnade der späten Geburt’: Denn als die Uniformierten die Macht 1990 an einen volksgewählten Nachfolger übergeben mussten, hatten wichtige Umwälzungen schon lange stattgefunden: Das Pinochet-Regime hatte den chilenischen Kapitalismus zum Experimentierfeld für die sog. *Chicago Boys* gemacht, jene monetaristisch ausgerichtete und in den Vereinigten Staaten akademisch sozialisierte

[1235] Der Ausgangszufriedenheitswert kurz nach der Transition (August 1990) hatte noch bei 75.2 % gelegen, im März 1993 war der Anteil der „Zufriedenen“ und „sehr Zufriedenen“ bereits auf 44.4 % abgesackt (siehe Lagos 1995: 178).

[1236] Bedenklich erscheint der Vertrauensverlust, den die Institutionen der jungen chilenischen Demokratie während der 90er-Jahre haben erleiden müssen: Besonders die beiden Kammern des Kongresses und die Parteien (neben der Justiz) traf der Wertschätzungsentzug seitens der Bevölkerung (vgl. auch Siavelis 2000b: 161). So nahm der Anteil der vom CERC Befragten, die „großes“ oder „ziemlich großes“ Vertrauen in den Senat äußerten, von 25 % (1996) auf 14 % ab, für das Abgeordnetenhaus im selben Zeitraum von 26 % auf 11 % (vgl. Nolte 2003: 63, 2004a: 372; vgl. auch Godoy 2003: 22f., 32); Daten aus der Prätransitions- und Transitionszeit sowie den ersten Jahren der Demokratie finden sich in Lagos (1995: 180f.). Siehe auch den vergleichenden Blick auf das Vertrauen in verschiedene Institutionen der chilenischen Demokratie (neben Argentinien und Uruguay) bei Meseguer (1998: 103).

Ökonomen-Riege. Ohne ernst zu nehmende Opposition und mit voller Rückendeckung der regierenden Junta hatten diese – als Pioniere auf dem Subkontinent – die reine Lehre des Neoliberalismus in Chile umzusetzen vermocht (vgl. auch Constable/Valenzuela 1990: 5ff.). Durch diese auf diktatorischem Wege quasi 'vorgezogenen Anpassungsmaßnahmen' blieb dem Land erspart, was für den Rest Lateinamerikas typisch werden sollte: die Gleichzeitigkeit von politischer *und* wirtschaftlich-sozialer Transformation. So musste ab 1990 'nur' das neue Herrschaftssystem, nicht jedoch die Wirtschaftsordnung konsolidiert werden.[1237]

„(D)ie erste demokratische Regierung (betrat) ein makroökonomisch wohlbestelltes Feld" (Thibaut 1996: 244).[1238] Der unter der Diktatur eingeschlagene neoliberale Weg sollte auch in der jungen Demokratie nicht verlassen werden. Weder wurde bislang an der wirtschaftspolitischen Grundausrichtung gerüttelt, noch fanden sich die Regierungen bereit, größere strukturelle Veränderungen mit sozialer Tiefenwirkung, etwa eine Landreform, in Angriff zu nehmen. Vielmehr scheint es in der Retrospektive, als habe die allgemeine Akzeptanz des Wirtschafts- und Sozialmodells die Grundlage für Transition und Stabilität der jungen demokratischen Ordnung dargestellt. Indem die chilenische Gesellschaft eine Art „sozioökonomischen Kompromiss" eingegangen ist (Barrett 2000; vgl. auch Cuevas 2001), hat sich ein enger Zusammenhang von Wirtschafts- und Sozialordnung sowie politischem System eingestellt.[1239]

[1237] Freilich hatte die Umsetzung des neoliberalen Programms eine tief greifende Veränderung in der Gesellschaftsstruktur zur Folge; die sozialen Anpassungskosten waren hoch, womit sich die Erfolge auf wirtschaftspolitischem Gebiet relativieren. Vgl. das mit der gebührenden zeitlichen Distanz zum Ende der Militärdiktatur gefällte Urteil von Imbusch/Messner/Nolte: „Unvergessen und unverarbeitet sind die dramatischen sozialstrukturellen Brüche der Pinochet-Ära und die dazugehörigen sozialen Verwerfungen und Exklusionsprozesse, die starke Zunahme von Armut, Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit als Folge des radikal-monetaristischen Modells, die dem Land bis dahin unbekannte historische Höchstwerte bescherten und erst in den neunziger Jahren dank des Wirtschaftswachstums und der Reformbestrebungen der demokratischen Regierungen wieder abgebaut werden konnte" (2004: 15f.; vgl. bereits Fernández/Nohlen 1992: 80f.). Die sozialen Kosten können an drei Entwicklungen abgelesen werden: Von 1970 bis 1987 schnellte der Anteil der Bevölkerung, die als 'arm' bezeichnet werden muss, von 23 % auf 50 % an (vgl. Oppenheim 1999: 221); im ersten Jahrzehnt der Militärdiktatur fielen die Realeinkommen um 40 %; die städtische Arbeitslosigkeit war in den 1980er-Jahren die höchste auf dem ganzen Subkontinent (vgl. Constable/Valenzuela 1990: 6).

[1238] „(T)he economic restructuring effected by the military junta had provided Chile with a less state-centric economy, leaner public administration, and a stronger, more diversified private sector. Inflation rates had been drastically reduced and fiscal deficits virtually eliminated, and trade surpluses accumulated as a result of a dynamic export sector" (Loveman 1995: 306).

[1239] Cuevas (2001: passim) nennt die so entstandene Herrschaftsform „kapitalistische Demokratie".

Was die Performanz des Modells angeht, kann zwischen wirtschaftlich und sozial unterschieden werden: In *wirtschaftlicher* Hinsicht muss die bisherige Entwicklung seit dem Ende der Diktatur als im regionalen Vergleich „einsame Erfolgsgeschichte“ (Moreno-Brid/Hernández 2004) gewertet werden: In den 1990er-Jahren wuchs die Wirtschaft um durchschnittlich über 7 % pro Jahr. Nur 1999 stotterte der Konjunkturmotor, seitdem brummt er wieder. Auch die Entwicklung der Geldentwertung im postautoritären Chile bietet keinen Anlass zur Sorge. Nach anfänglich etwas höheren Inflationsraten ist die niedrige Einstelligkeit in der zweiten Hälfte der ersten Demokratiedekade zur Normalität geworden (vgl. Tabelle 76). Gerade im regionalen Vergleich schneidet Chile für den gesamten Zeitraum seit Überwindung der Diktatur vorbildlich ab. Imbusch/Messner/Nolte (2004: 15) bringen die Lage der Wirtschaft im posttransitionalen Chile in wenigen Sätzen auf den Punkt:

> Chile (gilt) als die stabilste Wirtschaft Lateinamerikas, die von den schweren Krisenprozessen anderer Länder des Kontinents kaum erfasst wurde: Geldwertstabilität, solide Staatsfinanzen, ein Staatshaushalt mit einem strukturellen Überschuss von 1 % des BIP, eine exportorientierte, stärker als je zuvor diversifizierte Wirtschaft, hohe und kontinuierliche Wachstumsraten, die sich erst mit Beginn des neuen Jahrtausends abschwächten (aber immer noch weit über dem Durchschnitt europäischer Länder liegen), gesunde makroökonomische Rahmenbedingungen mit einer konservativen Geld- und Fiskalpolitik, ein kleiner, aber effizienter Staatsapparat und die Verpflichtung auf Freihandel sind einige der Zauberworte, die selbst Kritikern des chilenischen Modells Respekt abnötigen.

Die Kritik macht sich insbesondere an den *sozialen* Begleiterscheinungen fest. Hier fällt die Bilanz weit weniger eindeutig aus: Zwar belegt Chile beim Entwicklungsindikator HDI seit Jahren einen der oberen Ränge in Lateinamerika[1240]; zwar konnte die städtische Arbeitslosigkeit in den 1990er-Jahren gegenüber 1985 von über 15 % auf 8 % nahezu halbiert werden[1241]; zwar gelang es, den Anteil der Armen an der Bevölkerung unter ein Viertel zu drücken (von 45 % 1987 über 22 % 1998 auf 21 % 2000; vgl. Moreno-Brid/Hernández 2004: 19).[1242] Doch hat die Marktwirtschaft den Gegensatz von Arm und Reich in den Stadtbildern Chiles wieder stärker zutage treten lassen (Im-

[1240] So belegte das Land 2004 weltweit den 38. Platz und lag in etwa gleichauf mit Portugal, Polen oder Ungarn (vgl. Moreno-Brid/Hernández 2004: 18).

[1241] Nachdem die Arbeitslosenquote 1999 kurzfristig auf 11 % angestiegen war, sanken die entsprechenden Werte in den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts über 9.2 % (2000) und 8.4 % (2003) auf unter 8 % Ende 2005 (Puhle 2001: 54; INE 2007).

busch/Messner/Nolte 2004: 16): Ungleichheit bleibt das unschöne Epiphänomen des brummenden chilenischen Wirtschaftsmotors.[1243] Die Frage nach der Vereinbarkeit von Wachstum und Gleichheit (*crecimiento con equidad*; vgl. besonders Weyland 1997) stellt eine weiterhin als ungelöst empfundene Gesellschaftsaufgabe dar.[1244]

Tabelle 76: Kennziffern sozioökonomischer Entwicklung in Chile, 1990-2004

Jahr	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*
Veränderungsrate des BIP (real; in %)	3.7	8.0	12.3	7.0	5.7	10.6	7.4	6.6	3.2	-0.8	4.5	3.4	2.2	3.7	6.1
Inflationsrate (in %)	27.4	18.7	12.7	12.2	8.9	8.2	6.6	6.0	4.7	2.3	4.5	2.6	2.8	1.1	2.4

Quelle: Dresdner Bank Lateinamerika (2005).

6.1.3.3 Zivil-militärische Beziehungen

Die Randbedingungen der chilenischen Demokratieentwicklung weisen auch problematische Elemente auf, wie der analytische Blick auf die zivil-militärischen Beziehungen lehrt. Zur Jahrhundertwende und mit Blick auf das soeben zu Ende gegangene erste demokratische Jahrzehnt beurteilte ein wissenschaftlicher Beobachter den Zustand der zivil-militärischen Beziehungen in Chile folgendermaßen:

> (D)iscussions with policy makers, defense experts, and military officers make clear that *no one* believes that the Chilean military is simply another actor in the perpetual scrabble for influence and resources. The armed forces never returned to the barracks. They remain a potent political actor, capable of exerting pressure that changes government policy (Weeks 2000: 65; Hervorhebung im Original).

[1242] Der Anstieg der Armut während der Militärdiktatur muss wesentlich als soziale Folgeerscheinung der von den Uniformierten durchgeführten Strukturanpassungsmaßnahmen verstanden werden (vgl. Anm. 1237).

[1243] Die Ungleichheit hat in der ersten postautoritären Dekade sogar zugenommen (vgl. etwa Puhle 2001: 58; Radseck 2002: 213). Am Anfang des 21. Jahrhunderts präsentiert sich Chile damit als das Land auf dem Subkontinent mit der ungleichsten Einkommensverteilung (vgl. Moreno-Brid/Hernández 2004: 21). Bis in die jüngste Zeit wird die Ambivalenz der sozioökonomischen Entwicklung – hier boomende Wirtschaft, dort klaffende Einkommensschere – thematisiert: „Chile (...) may be progressive economically, but only to a point. Poverty and unequal distribution of wealth are pressing dilemmas that neither the military nor the Concertación have solved adequately“ (Jocelyn-Holt 2004: 12).

[1244] Konfliktmildernd hat sich allerdings der Umstand ausgewirkt, dass die Frage sozialer Ungleichheit seit dem Übergang zur Demokratie mehr im Sinne von Chancengleichheit denn als Umverteilungsproblem gesehen wird (vgl. Nolte 1992: 23).

Woran macht sich die fortwährende Potenz militärischer Akteure in der jungen Demokratie fest? Es lässt sich eine institutionelle Dimension der zivil-militärischen Beziehungen von einer Verhaltensdimension unterscheiden (vgl. zum Folgenden besonders Siavelis 2000b: 36ff.; siehe auch Linz/Stepan 1996: 208ff.)[1245]:

Die *institutionellen Grundlagen* der zivil-militärischen Beziehungen bilden einen wesentlichen Bestandteil der von den uniformierten Machthabern rechtzeitig vor der Etablierung der neuen Spielregeln konzipierten „kontrollierten Demokratie“ (Siavelis 2000b: 35ff.): Das Wahlsystem stellt zwar keine militärische Prärogative im engeren Sinne dar, doch sind die Streitkräfte zweifelsohne Profiteure der institutionalisierten Übervorteilung der konservativen Kräfte, zu denen eine ideologische Verwandtschaft besteht. Insbesondere müssen jedoch drei weitere institutionelle Elemente genannt werden, die einen kontrollierenden Zugriff der militärischen auf die Zivilgewalt ermöglichen (ibid.: 36ff.):

1. die ‘Tutelarrolle’ der Streitkräfte: Bestimmte institutionelle Vorkehrungen sollen dafür sorgen, dass das Militär bezüglich der staatlichen Ordnung (*orden institucional*) eine Art Wächterfunktion ausfüllen kann (vgl. besonders Cumplido 2000: 324ff.; siehe auch Godoy 2003: 20; Nolte 2004a: 349ff.). Dazu gehören die Nicht-Abberufbarkeit (*inamovilidad*) der Oberkommandierenden der drei Teilstreitkräfte sowie des obersten Polizeichefs durch den Präsidenten, ein restriktiver Ernennungsmodus für diese Ämter[1246] sowie bestimmte Organgesetze, die das Militär vor politischer Intervention etwa in die eigene Gerichtsbarkeit oder Personalangelegenheiten schützen. Die Autonomie des Militärapparates gegenüber politischen Eingriffen wird aber auch mittels einer (organ)gesetzlichen Regelung geschützt, welche die Untergrenze des Militärhaushaltes auf dem Niveau von 1989 festschreibt, den Streitkräften 10 % der Erlöse aus dem Kupferexport zusichert sowie die Erlöse aus

[1245] Zu den zivil-militärischen Beziehungen im postautoritären Chile vgl. insbesondere Loveman (1991, 1994); Fuentes (2000); Weeks (2000); Gaspar (2001); Radseck (2002); siehe auch Ensalaco (1994: 422ff.). Einen vergleichenden, auf den *Cono Sur* bezogenen Blickwinkel nehmen Hunter (1998) und Wagner (1998) ein. Vgl. auch Thiery (2000b: 291ff.).

[1246] Wenngleich dem Staatsoberhaupt die Entscheidung über die Besetzung der Ämter zusteht, kann die Auswahl nur aus der Gruppe der fünf ranghöchsten Militärs der jeweiligen Teilstreitkräfte getroffen werden (vgl. etwa Cumplido 2000: 326; Siavelis 2000b: 37; Gaspar 2001: 246f.).

Verkäufen in militärischer Hand befindlichen Eigentums allein dieser Institution zugesteht (vgl. Linz/Stepan 1996: 209; Hunter 1998: 308).[1247]

2. ‘semiautonome’ Institutionen und ernannte Senatoren: Mit dem Nationalen Sicherheitsrat (*Consejo de Seguridad Nacional*) haben sich die Streitkräfte eine Institution an der Schnittstelle von Militär und Politik geschaffen, die aktiv in Letztere eingreifen kann: Der *Consejo* berät u.a. den Staatspräsidenten in Fragen der nationalen Sicherheit, er kann seine Meinung gegenüber dem Präsidenten, Kongress oder Verfassungsgericht vorbringen (*hacer presente*), wenn nach seiner Einschätzung ein schwerer Verstoß gegen die institutionelle Ordnung oder eine Gefährdung der nationalen Sicherheit vorliegt[1248], er verfügt über verschiedene politische Mitsprachekompetenzen, so das Recht, vier der *senadores designados* zu bestimmen („ernannte Senatoren“ [s.u.]; vgl. Cumplido 2000: 325; siehe auch Ensalaco 1994: 422ff.; Godoy 2003: 19ff.).[1249] Gleichfalls außerhalb der vollständigen Zugriffsgewalt durch die zivilen Machthaber agiert das Verfassungsgericht (*Tribunal Constitucional*). In jeder Phase des Gesetzgebungsprozesses vermag es bindende Entscheidungen in verfassungsrechtlichen Zweifelsfällen zu treffen. Schließlich sieht das Grundgesetz eine stattliche Zahl von ‘ernannten’ (also nicht demokratisch gewählten) Senatoren vor, die neben ihren volksgewählten Parlamentarierkollegen im Oberhaus sitzen und so die in Wahlen zum Ausdruck gekommenen politischen Stärkeverhältnisse (bislang zugunsten der Rechten) verzerren (vgl. 6.1.2.3).[1250]

[1247] Mit der Verfassungsänderung vom August 2005 wurde die ‘Tutelarrolle’ der Streitkräfte erheblich beschnitten: Nicht nur sieht der Verfassungstext das Militär heute nicht mehr als Hüter der Institutionenordnung vor; auch kann der Präsident die Oberkommandierenden der Streitkräfte nunmehr autonom ihres Amtes entheben und bedarf dazu nicht mehr der Zustimmung des Nationalen Sicherheitsrates (vgl. BCN 2005).

[1248] Die Hervorhebung der verfassungsrechtlichen Begrifflichkeiten ist insofern von Relevanz, als vor der Verfassungsreform von 1989 der Ausdruck *representar* maßgeblich war, der in der chilenischen Verfassungstradition mit der Bedeutung von ‘Veto’ gleichzusetzen ist (Cumplido 2000: 327).

[1249] Vier der acht Mitglieder des Nationalen Sicherheitsrates werden von den Streitkräften bzw. der Polizei gestellt, die restlichen vier sind Vertreter der Zivilgewalt: der Staatspräsident, der Präsident des Senats, der Präsident des Obersten Gerichtshofes und der Präsident des Rechnungshofes. Seit der Verfassungsreform von 2005 tritt der Nationale Sicherheitsrat nur noch auf Initiative des Präsidenten zusammen, und die Zivilen stellen die Mehrheit. Der *Consejo* fungiert nun als reines Beratungsgremium (vgl. BCN 2005).

[1250] Mit der Verfassungsreform von 2005 wurden die *senadores designados* abgeschafft (vgl. BCN 2005).

3. hohe Mehrheitsanforderungen für Verfassungsänderungen: Ein gestaffeltes Quorensystem (vgl. Anm. 1185) rundet den Charakter des chilenischen Institutionengefüges der Verfassung von 1980 ab. Je nach Materie bedarf die Änderung einzelner Paragrafen unterschiedlicher Parlamentsmehrheiten. In Kombination mit den übrigen Schutzvorkehrungen für die Interessen des Militärs, besonders dem binominalen Wahlsystem und den ernannten Senatoren, garantieren diese Regelungen, dass sich Veränderungen am institutionellen Status quo, v.a. am Verfassungstext, nur schwer durchsetzen lassen.[1251]

Mit einem System autoritärer Enklaven (vgl. Anm. 1167), zu dem die o.g. institutionellen Elemente gerechnet werden müssen, hat sich das ausgehende Militärregime institutionelle Nischen garantierter Einflussnahme im politischen Prozess geschaffen. „Plakativ gefaßt resultierte aus dem Transitionsprozeß eine Art ‚schizophrener Staat', in dem das Gewaltmonopol (...) nicht eindeutig zuzuordnen ist" (Thiery 2000b: 172).[1252]

Dem *Verhalten* der relevanten Akteure im militärisch-zivilen Beziehungsgeflecht liegen zwar institutionelle Faktoren zugrunde, doch muss gleichfalls die Kontingenz der politischen Entwicklung berücksichtigt werden. Vor dem Hintergrund spezifischer politischer Konjunkturen demonstrierten die Streitkräfte in den 1990er-Jahren bei vier Gelegenheiten ihre militärische Stärke, um damit für sie zentrale Interessen geltend zu machen (Weeks 2000: 70ff.; vgl. auch Hunter 1998: 304f.; Oppenheim 1999: 217ff.; Fuentes 2000: 122ff.):

1. Mit einer militärischen „Übung", die als *ejercicio de enlace*[1253] in die jüngere chilenische Geschichte einging, reagierten die Streitkräfte auf einen Scheckbetrug-

[1251] Den Kern der zivil-militärischen Problematik stellte freilich lange Zeit die Machtstellung dar, die sich der Exdiktator Pinochet erhalten konnte: Als Oberkommandierender des Heeres sollte er bis 1998 im Amt bleiben, von da an als Senator auf Lebenszeit weiter politischen Einfluss ausüben können (vgl. Oppenheim 1999: 219).

[1252] Godoy (2003: 18f.) weist besonders auf die durch bestimmte 'militärfreundliche' institutionelle Mechanismen (s.u.) verzerrte Repräsentationsleistung des demokratischen Systems hin („representación intervenida").

[1253] Mit vollem Namen nannte das Militär die Aktion „ejercicio de seguridad, alistamiento y enlace", was so viel bedeutet wie „Sicherheits-, Musterungs- und Koordinationsübung". Die „Übung" bestand in der

Skandal, in den der Sohn Augusto Pinochets verstrickt war (*pinocheques*) und der in der am 19. Dezember 1990 erhobenen Forderung von Verteidigungsminister Patricio Rojas kulminierte, der ehemalige Diktator solle von seinem Posten als Oberbefehlshaber der Streitkräfte zurücktreten.

2. Auf dieselbe Ursache ging der sog. *boinazo* vom 28. Mai 1993 zurück: Nachdem die der *Concertación* nahestehende Tageszeitung *La Nación* gemeldet hatte, dass der Fall der *pinocheques* neu aufgerollt würde, bestellte Pinochet die chilenische Generalität in das Gebäude der Chefkommandantur gegenüber dem Präsidentenpalast ein, die von einem großen Aufgebot an Uniformierten begleitet wurde.[1254]

3. Der Fall Manuel Contreras, benannt nach einem im Visier der Justiz stehenden Exgeneral[1255], dem der Mord am ehemaligen chilenischen Botschafter der Allende-Regierung bei den Vereinigten Staaten, Orlando Letelier, im Jahr 1976 angelastet wurde, eskalierte im Mai 1995, als der Oberste Gerichtshof eine Entscheidung fällte: Contreras wurde schuldig gesprochen und zu sieben Jahren Haft verurteilt. Das Militär, besonders sensibel in Fragen von während der Diktatur begangenen Menschenrechtsverletzungen, stemmte sich mit aller Kraft gegen den Urteilsspruch und gab erst nach monatelangem Widerstand nach. Der direkte Kontakt mit dem Verteidigungsministerium und die Umgehung der Justiz, ein 'Picknick' von etwa tausend Offizieren vor dem für Contreras vorgesehenen Gefängnis und das Insistieren auf Haftunfähigkeit wegen angeblicher gesundheitlicher Probleme konnten aber letztlich nicht verhindern, dass der General im Ruhestand zur Rechenschaft gezogen wurde.

4. Schließlich sah sich das Militär durch ein Amtsenthebungsverfahren gegen Augusto Pinochet in seinen vitalen Interessen bedroht. Angesichts dessen bevorstehender Übernahme des Amtes eines Senatoren auf Lebenszeit kündigte eine Handvoll christdemokratischer Abgeordneter im Januar 1998 an, ein Impeachment gegen den

---

Einberufung sämtlicher Soldaten in die Kasernen, eine Maßnahme, die gewöhnlich im Zusammenhang mit Vorbereitungen für einen militärischen Konflikt steht (vgl. Weeks 2000: 71).

[1254] Da die Soldaten schwarze Felduniformmützen (*boinas*) trugen, wurde der Coup als *boinazo* bekannt (vgl. Weeks 2000: 73).

[1255] Contreras hatte während der Militärdiktatur als Chef des berüchtigten und gefürchteten Geheimdienstes *Dirección de Inteligencia Nacional* (DINA) fungiert.

ehemaligen Diktator anstrengen zu wollen. Nach mehreren Monaten, in denen Verhandlungen zwischen Vertretern von Streitkräften und Regierung stattgefunden hatten, der Verteidigungsminister ausgetauscht und Pinochet der militärische Ehrentitel eines „verdienstvollen“ (*benemérito*) Oberbefehlshabers zugestanden worden war, blieb das Vorhaben schließlich im Kongress stecken: Bei einer Enthaltung stimmten 62 Parlamentarier gegen eine Anklage, 55 dafür (vgl. auch Siavelis 2000b: 30f.; Garretón 2001a: 69).

Allen militärischen Kraftproben, die auch als „diffuse Umsturzdrohungen“ gelesen werden können (Puhle 2001: 56), ist der Umstand gemein, dass, wo das Militär sich in seinen als vital empfundenen Interessen berührt sah, die formalen Institutionen umgangen wurden. Subordination der militärischen unter die Zivilgewalt war in den 90er-Jahren des 20. Jahrhunderts in Chile damit nicht gegeben, oder umgekehrt: Zivile Suprematie konnte nicht hergestellt werden (Hunter 1998; Wagner 1998). Ob das Militär – auch angesichts der hohen Unterstützungswerte in der Gesellschaft (Hunter 1998: 314) – als „gleichsam vierte Gewalt“ (Wagner 1998: 24) qualifiziert werden kann, erscheint indes, je weiter die Zeit voranschreitet und nostalgisch-pinochetistische Einstellungen in der Art einer ‘natürlichen Schrumpfquote’ an politischer Brisanz verlieren, immer fraglicher.[1256]

6.2 Die posttransitionale Demokratieentwicklung im Prisma der Regierungsperioden

[1256] Gerade in jüngster Zeit hat sich die Waage der Beziehungen zwischen Militärs und Zivilen in Chile zugunsten Letzterer geneigt. In institutioneller Hinsicht brachte es der Lauf der Jahre mit sich, dass die noch unter dem Militärregime ernannten Senatoren sukzessive durch Parlamentarier ersetzt wurden, die einen skeptischen Blick auf die autoritäre Vergangenheit und die Rolle der Streitkräfte haben und politisch der *Concertación* näher stehen als dem rechten Flügel des Parteienspektrums; das Ernennungsrecht der demokratischen Präsidenten wirkte im Sinne einer Linksverschiebung der politischen Kräfteverhältnisse (vgl. Godoy 2003: 19). Allerdings besteht nach wie vor eine (auch in der chilenischen Gesellschaft vorzufindende) klare Zweiteilung in der Riege der Senatoren: hier die ‘Skeptiker’ (Parteien der *Concertación*), die eine negative Sicht auf die Rolle des Militärs während der Pinochet-Diktator haben, dort die ‘Nostalgiker’ (RN und UDI), deren Bild von der autoritären Vergangenheit überwiegend positiv ist (vgl. Nolte/Sánchez 2004: 339ff.).

Die folgenden Seiten stellen den Versuch dar, die Demokratieentwicklung des posttransitionalen Chile darzustellen und institutionalistisch zu beleuchten. Wie schon in den Kapiteln zu Ecuador und Peru sollen auch hier die Regierungsperioden als analytische Grundeinheiten dienen: Der analytisch-narrativen Darstellung der jeweiligen Regierungsperiode, in deren Gefolge auf der Ebene des Regierungssystems der Konsolidierungsgrad der neuen politischen Ordnung aufgezeigt werden soll, folgt eine institutionalistische und zugleich kontextsensible Bestandsaufnahme.

6.2.1 Die Regierungszeit Aylwin (1990-1994)

6.2.1.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems

6.2.1.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung

Die Kampagne für die demokratischen Gründungswahlen muss in klarer Kontinuität zu dem Wahlkampf für das Plebiszit gesehen werden: Wie schon 1988 standen sich auch ein Jahr darauf zwei politische Lager gegenüber: hier das Mitte-links-Bündnis, das für die Zwecke des Urnengangs sein altes Namenskleid (*Concertación de Partidos por el No*) abstreifte und das leicht modifizierte Label *Concertación de Partidos por la Democracia* annahm; dort die konservative Parteienallianz, die als *Democracia y Progreso* für sich warb.[1257] Als entsprechende personelle Alternative im Rennen um das Präsidentenamt bot sich dem chilenischen Elektorat die Wahl zwischen dem Christdemokraten und *Concertación*-Vertreter Patricio Aylwin[1258] sowie dem von den Militärs favorisier-

[1257] Im Grunde knüpft der Wahlkampf für die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 1989 in der Art eines fließenden Übergangs an die Plebiszitkampagne an; das politische System hatte seitdem gleichsam unter Dauerwettbewerb gestanden (vgl. Angell 1990: 241). Auch was die Programmatik der konkurrierenden Wahlbündnisse angeht, lassen sich keine Brüche konstatieren; die *Concertación* etwa griff ihre zentrale und bekannte Botschaft, sich in der Regierungsverantwortung für sozialen Frieden, Toleranz und Konsens einzusetzen, wieder auf (vgl. Loveman 1995: 305).

[1258] Aylwin, der sich als führender Vertreter der gemäßigten Opposition gegen das Militärregime profiliert hatte, wurde – noch unter dem Eindruck des abtretenden Regimes – als Ergebnis eines *Concertación*-internen Verhandlungsprozesses zum Kandidaten für das höchste Staatsamt gekürt (vgl. Thibaut 1996: 276f.).

ten ehemaligen Pinochet-Finanzminister Hernán Büchi.[1259] Trotz Versuchen des Regimekandidaten, mit dem An-die-Wand-Malen kommunistischer Gespenster auf Stimmenfang zu gehen, verlief der Wahlkampf in ruhigen Bahnen. Es kam zu keiner konfliktiven Zuspitzung zwischen den antagonistischen Lagern – nicht zuletzt weil sich Aylwin, moderat im Ton und sachlich im Argument, bereits als um Ausgleich bemühter künftiger Staatsmann gab (vgl. Angell 1990: 241f.; Angell/Pollack 1990: 12f.; Thibaut 1996: 276f.).

Mit gutem Grund: Denn die Demoskopen hatten den Stimmenanteil für Aylwin auf konstant über 50 % taxiert (Angell 1990: 241), und sie sollten nicht irren: Bei den Wahlen am 14. Dezember 1989 bestimmte das chilenische Wahlvolk mit großer Mehrheit Patricio Aylwin, der als gemeinsamer Kandidat eines Bündnisses aus sage und schreibe 16 politischen Parteien (PDC, PS, PPD sowie 13 kleinere Gruppierungen) angetreten war (vgl. Nohlen 2005a: 255), für das höchste Staatsamt. Weit abgeschlagen folgten dessen konservative Konkurrenten Büchi und Errázuriz auf den Plätzen zwei und drei (vgl. Tabelle 77).

Tabelle 77: Ergebnis der chilenischen Präsidentschaftswahl 1989

in % der gültigen Stimmen

Patricio Aylwin Azócar (*Concertación*)	55.2
Hernán Büchi Buc (*Democracia y Progreso*)	29.4
Francisco J. Errázuriz Talavera (UCC)	15.5

Quelle: Nohlen (2005a: 288).

Als zweite Seite der Medaille künftiger Regierungsfähigkeit muss das Ergebnis der zeitgleich stattfindenden Parlamentswahlen in den Blick genommen werden: Zwar gelang es den Parteien des Mitte-links-Bündnisses, es ihrem Spitzenkandidaten ohne Mühe gleichzutun, doch verhinderte es die autoritäre Enklave der neun (unter Pinochet) ernannten Senatoren, dass sich die nach Stimmen und gewonnenen Sitzen klar regierungsgünstigen Mehrheitsverhältnisse in ein *unified government* übersetzen konnten (vgl. Tabelle 78). Der künftige Präsident sah sich mit einer Zweiteilung des bikameralen

[1259] Büchis Ambitionen wurden durch die Kandidatur des Rechtspopulisten Francisco Errázuriz konterkariert: Beide buhlten um eine ähnliche Wählerklientel (vgl. Barros 1990: 130).

Kongresses konfrontiert: Im Abgeordnetenhaus besetzte sein Bündnis eine komfortable absolute Mehrheit der Sitze; der Senat indes sollte, wiewohl die *Concertación* dort 22 der 38 wählbaren Mandate errungen hatte, zur Achillesferse bei der Mehrheitsbeschaffung der legislativ ambitionierten Regierung werden (vgl. Thiery 2000b: 169f.; zum Wahlergebnis allgemein: Angell 1990: 243f.; Angell/Pollack 1990: 13f.; Fontaine/Beyer/Paúl 1990).

Tabelle 78: Zusammensetzung des chilenischen Kongresses, 1990-1994

	Abgeordnetenhaus		*Senat*	
	Sitze	Sitzanteil in %	Sitze	Sitzanteil in %
Concertación	*69*	*57.5*	*22*	*46.8*
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	38	31.7	13	27.7
Partido por la Democracia (PPD)	16	13.3	4	8.5
Partido Radical (PR)	5	4.2	2	4.3
Partido Humanista (PH)	1	0.8	-	-
Unabhängige	9	7.5	3	6.4
Democracia y Progreso	*48*	*40.0*	*25*	*53.2*
Renovación Nacional (RN)	29	24.2	5	10.6
Unión Demócrata Independiente (UDI)	11	9.2	2	4.3
Unabhängige	8	6.7	9	19.1
Ernannte	-	-	9	19.1
Parteien ohne Wahlbündnis	*3*	*2.5*	-	-
Partido Amplio de la Izquierda Socialista (PAIS)	2	1.7	-	-
Unabhängige	1	0.8	-	-

Quelle: Nohlen (2005a: 282, 284); eigene Berechnungen.

Wie ging Aylwin mit der ideologischen Nicht-Konkordanz im exekutiv-legislativen Machtgefüge um? Er setzte eine Allianzpolitik fort, die im Vorfeld des Plebiszits von 1988 begründet worden, Grundlage für den Wahlerfolg 1989 gewesen war und nun die erste demokratisch gewählte Regierung zum Handeln befähigen sollte. Der Weg hatte vom Anti-Pinochet- zum Wahl- zum Regierungsbündnis geführt.

Indem die *Concertación* eine *formelle Koalition* einging, stellte sie die neue Regierung auf eine solide parlamentarische Grundlage und bot damit gleichsam im Vorübergehen eine Antwort auf das gerade in Chile historisch bekannte Phänomen fragmentierter politischer Mehrheitsverhältnisse und daraus resultierender Probleme der Regierbarkeit (vgl. zum Folgenden Thibaut 1996: 295ff.). Das Kabinett Aylwin wurde unter Be-

rücksichtigung der parlamentarischen Stärkeverhältnisse der Koalitionspartner gebildet. Die Christdemokraten erhielten als stärkste Einzelpartei neun Ressorts, die Sozialisten sechs und die Radikalen zwei. Die übrigen Ministerien gingen an Vertreter kleinerer Gruppierungen und Unabhängige (vgl. auch Lateinamerika Jahrbuch 1992, 1993).[1260] In Hinblick auf das Abgeordnetenhaus schien damit das Fundament für ein konstruktives Miteinander von Regierung und Parlament gelegt. Gegenüber dem mehrheitlich konservativ orientierten Senat sollte hingegen die „Strategie einer Mehrheitsbeschaffung über punktuelle Verhandlungen mit der Opposition“ (Thibaut 1996: 295; vgl. auch Siavelis 2000b: 57f.) stilprägend werden. Als wichtiger Aspekt der Beziehungen zwischen den Einzelgruppierungen der *Concertación* sowie des exekutiv-legislativen Gefüges überhaupt muss das personale Zentrum des politischen Entscheidungsprozesses in der Gestalt von Patricio Aylwin hervorgehoben werden: Ein hohes Maß an Konsensorientierung sowie die Fähigkeit, parteipolitische Gegensätze zu überbrücken, zeichnen den Regierungsstil des ersten demokratischen Präsidenten aus (vgl. 6.2.1.2.2).

6.2.1.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative

„(T)he first four years of democratic government in Chile were characterized by excellent relations between the branches of government“ (Siavelis 2000b: 43).[1261] Dieser Aussage ist im Ganzen zuzustimmen – wenn auch mit zwei differenzierenden Anmerkungen: Erstens gilt die Reibungslosigkeit der exekutiv-legislativen Beziehungen während der Regierungszeit Aylwin allein mit Blick auf das Abgeordnetenhaus; nur zwischen diesem und der Regierung herrschte ideologische Kongruenz, nur in der ersten

[1260] Indem einem Minister systematisch Staatssekretäre oder politische Beamte einer anderen politischen Couleur an die Seite gestellt wurden, etablierte sich ein zusätzliches institutionelles Moment der Kräftebalance. Auch muss im Zusammenhang mit der Sicherung einer dauerhaften und handlungsfähigen Regierungsmehrheit die besondere Rolle betont werden, welche dem Präsidialamt (*Secretaría General de la Presidencia*; SEGPRES), das den Rang eines Ministeriums hat, für die Koordination der Regierungsarbeit zugestanden wurde (vgl. Rehren 1993: 24ff.; Thibaut 1996: 315f.; Siavelis 1997b: 351ff., 2000b: 55ff.). Was die Kabinettsstabilität während der ersten postautoritären Präsidentschaft angeht, so muss diese als – gerade im regionalen Vergleich – außerordentlich hoch qualifiziert werden. Bis zum freiwilligen Ausscheiden von vier Amtsinhabern im September 1992 etwa blieb die Struktur der Ministerriege praktisch unverändert (vgl. Lateinamerika Jahrbuch 1993: 146; Thibaut 1996: 296), und auch in der Folgezeit blieben größere Revirements aus (vgl. Lateinamerika Jahrbuch 1994).

[1261] Diese Einschätzung stützt der Autor auch auf Befragungen von Abgeordneten und Senatoren (Siavelis 2000b: 50).

Kammer stand dem Präsidenten eine disziplinierte Mehrheit zur Verfügung. Dementsprechend zweigeteilt stellten sich die Entscheidungsprozesse dar: Während bei der Verabschiedung von Gesetzesprojekten mit Blick auf die erste Kammer die üblichen koalitionsinternen Verhandlungen vorgeschaltet waren, gestaltete sich das Verhältnis zum mehrheitlich oppositionellen Senat schwieriger; besonders bei Regierungsvorhaben von großer Tragweite, die meist mit entsprechenden Mehrheitsanforderungen verbunden sind, besetzte das chilenische Oberhaus den Part eines effektiven Vetospielers. Zweitens boten die großen Reformprojekte, deren Durchführung sich die neue demokratische Regierung auf die Fahnen geschrieben hatte (insbesondere sozialpolitisch orientierte Steuerreform, Reform der Kommunalverfassung, Neuregelung der Arbeitsbeziehungen, verschiedene Verfassungsreformen), ausreichend Konfliktstoff für das exekutiv-legislative Entscheidungsgefüge (vgl. Thibaut 1996: 313f.).[1262]

Doch trotz partieller ideologischer Inkongruenz zwischen Exekutive und Kongress sowie potenzieller Stolpersteine umstrittener Reformvorhaben steht die Aylwin-Administration im Rückblick als potenter Gesetzgeber da. Ein beträchtlicher Anteil (63.4 %) der letztlich Gesetzesform erlangenden Regierungsinitiativen steht kläglichen 6.8 % der aus dem Kongress stammenden Vorlagen gegenüber, die die Hürde der Gesetzgebung überspringen konnten.[1263] 91.8 % der im Zeitraum von 1990 bis 1993 erlassenen Gesetze gehen auf Regierungsvorlagen zurück, gerade 8.2 % stammen aus der Feder von Kongressabgeordneten (Siavelis 2001: 215, 2002: 86; vgl. auch die z.T. abweichenden Zahlen bei Siavelis 1997b: 335, 2000b: 24, 61; Godoy 2003: 40).[1264] Damit muss für die ersten Jahre der jungen chilenischen Demokratie von einer klaren legislativen Dominanz der Exekutive ausgegangen werden; der Kongress sah sich im Wesentli-

[1262] Zu den Aufgaben, die sich der ersten postautoritären Regierung stellten, vgl. auch Huneeus (1995: 203ff.); Oppenheim (1999: 200ff.). Ein knapper Überblick über das Regierungsprogramm der *Concertación* findet sich in Loveman (1995: 306f.); ausführlicher Loveman (1995: 311ff.).

[1263] Der Wert von 63.4 % läge um einiges höher, zöge nicht das Ausreißerjahr 1993, in dem auf 144 präsidiale Gesetzesvorlagen gerade 50 angenommene Projekte kommen, den Vierjahresdurchschnitt hinunter (siehe Siavelis 2002: 86).

[1264] Hinzu kommt, dass die vom Kongress ausgehenden Gesetzesinitiativen zu einem großen Teil der Kategorie ‘unwichtig’ zugerechnet werden müssen. So beziehen sich allein 39 % der zwischen 1990 und 1993 vom Parlament eingebrachten Vorlagen auf die Errichtung neuer Denkmäler, die Einführung neuer Feiertage und die Gewährung der Ehrenstaatsbürgerschaft für Nicht-Chilenen (Siavelis 2000b: 24f., 2002: 88f., 110ff.). Ausführlichere Diskussionen der Gesetzgebungstätigkeit unter der Regierung Aylwin finden sich in Siavelis (1997b: 336f., 2000b: 23ff., 2001: 215f., 2002: 84ff.).

chen auf die Rolle eines Juniorgesetzgebers reduziert (vgl. besonders Siavelis 2000b: 149ff.; siehe auch Rehren 1993: 31ff.), der zwar in die Entscheidungsprozesse eingebunden war, jedoch kaum selbst gesetzesinitiativ in Erscheinung trat.[1265]

Überblickt man den Teilbereich Gesetzgebung des komplexeren Verhältnisses zwischen Exekutive und Legislative, tritt eine erhöhte Konfliktivität also nicht zutage.[1266] Doch wie stellen sich die Beziehungen zwischen der Regierung Aylwin und dem Kongress jenseits des rein Legislativen dar? Wie funktionierte das chilenische Regierungssystem während der Amtszeit von Patricio Aylwin im Zeitablauf?

In einer chronologischen Betrachtung stellen sich die Beziehungen zwischen Regierung und Kongress insgesamt unproblematisch dar. Allerdings lag die konservative Mehrheit im Senat wie ein Schatten über den Reformbestrebungen der *Concertación* (vgl. zum Folgenden besonders Thibaut 1996: 313ff.; Oppenheim 1999: 201ff.; siehe auch Lateinamerika Jahrbuch 1992, 1993, 1994). Während der ersten Hälfte der Amtszeit von Patricio Aylwin (1990/91) verhielt sich die Regierung angesichts der herrschenden Mehrheitsverhältnisse eher defensiv: In den ersten 100 Tagen etwa brachte sie nur wenige Vorlagen in den Kongress ein, die legislative Erfolgsbilanz ist durchwachsen: Eindeutig auf der Habenseite konnte die Administration eine größere Steuerreform, die neue Finanzierungsquellen für sozialpolitische Maßnahmen erschließen sollte, eine deutliche Erhöhung des staatlichen Mindestlohns und eine Reform des Arbeitsrechts, welche die rechtliche Anerkennung des Gewerkschaftsdachverbandes CUT (*Central Unitaria de Trabajadores*) mit sich brachte, verbuchen. Auch die im November 1991 (von beiden Kongresshäusern) verabschiedete Verfassungsreform zur Demokratisierung der Gemeinde- und Regionalregierungen, deren Verhandlung sich ungleich schwieriger ausnahm, muss als politischer Erfolg bezeichnet werden. Gleichfalls kompliziert stellten sich die Entscheidungsprozesse dar, welche in Gesetzeswerke zur Reform des Straf-

[1265] Daraus den Schluss zu ziehen, der chilenische Kongress sei ein von vornherein zum legislativen Schattendasein verurteiltes Parlament, erscheint indes überzogen. Hier gilt es, die Gesamtkonstellation der dessen gesetzgeberische Potenz bestimmenden Faktoren zu berücksichtigen (vgl. Siavelis 2002: 89ff. sowie 6.2.1.2). In der Praxis des Gesetzgebungsprozesses der vier ersten Jahre der postautoritären chilenischen Demokratie stand der Kongress aber keinesfalls auf einer Augenhöhe mit der Exekutive (vgl. Thibaut 1996: 316).

[1266] Davon zeugt auch die Tatsache, dass der erste demokratische Präsident während seiner gesamten Amtszeit nur 16 Vetos eingelegt hat, von denen wiederum nur eines vom Kongress überstimmt wurde (vgl. Siavelis 2000b: 45).

rechts sowie zur Neuregelung verfassungsrechtlich bestehender Möglichkeiten zur Pressezensur mündeten. Hier konnte die Majorität rechter Senatoren der demokratisch gewählten Mehrheit der *Concertación* im Abgeordnetenhaus erhebliche Zugeständnisse abtrotzen.[1267]

In der zweiten Hälfte ihrer Amtszeit (1992/93) vollzog die Regierung eine strategische Kehrtwende und ging in die Offensive. Ausschlaggebend dafür waren insbesondere eine wachsende Frustration innerhalb der Regierungsparteien hinsichtlich der bisher erzielten Demokratisierungsfortschritte sowie der Umstand, dass die zivil-militärischen Beziehungen in der Perzeption der relevanten Akteure der Mitte-links-Koalition kein großes Bedrohungspotenzial mehr darstellten. Das Jahr 1992 stand im Zeichen der Bemühungen von Präsident Aylwin und seiner Koalitionäre, die undemokratischen Elemente aus der Verfassung zu tilgen. Nachdem das Staatsoberhaupt dieses Ansinnen am 21. Mai in seiner jährlichen Rede zur Lage der Nation angekündigt hatte, brachte die Regierung am 1. Juni eine Gesetzesvorlage zur Modifizierung von 30 Verfassungsartikeln ein, die u.a. eine Erweiterung der Rechte des Präsidenten bei der Ernennung und Ablösung von Offizieren, die Erweiterung des Nationalen Sicherheitsrates um den Präsidenten des Abgeordnetenhauses und die Einführung eines Verhältniswahlrechts vorsah. Das Reformprojekt scheiterte am mehrheitlich konservativen Senat. Was die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative angeht, war der Zündstoff für das Jahr 1992 damit weitgehend aufgebraucht. Nur am 15. Dezember kam es noch einmal zu einem nennenswerten Regierungssystem-Konflikt, in den allerdings auch der Oberste Gerichtshof einbezogen war. Eine Verfassungsklage gegen vier Angehörige dieser Institution vor dem Abgeordnetenhaus endete schließlich (19. Januar 1993) mit der Absetzung eines der Beschuldigten durch die zweite Parlamentskammer. Eher als zwischen Regierungskoalition und Rechtsbündnis taten sich innerhalb der *Concertación* selbst

[1267] Im ersten Fall ging es um eine von der Regierungsmehrheit angestrebte Verkürzung der Strafzeit für verschiedene Vergehen und die Abschaffung der Todesstrafe; die Mitte-links-Parteien wollten damit besonders eine Freilassung noch inhaftierter politischer Gefangener aus der Zeit der Militärdiktatur bewirken, die konservativen Kräfte stellten sich – vor dem Hintergrund der Ermordung des UDI-Senators Jaime Guzmán im April 1991 und terroristischer Aktivitäten seitens linker Gruppierungen – dagegen. Der zweite Fall betraf die konstitutionell und gesetzlich garantierte Möglichkeit für das Militär, Journalisten für verleumderische Äußerungen (militär)gerichtlich zu belangen. Der *Concertación* gelang die Verabschiedung einer Vorlage, welche die Kompetenzen der Militärgerichtsbarkeit in Presseangelegenheiten beschnitt, doch blieben der umstrittene Verfassungsparagraf bzw. das betreffende Gesetz in Kraft (vgl. Oppenheim 1999: 202f.).

Spannungen auf. Grund war die Präsidentschaftskandidaten-Frage, die sich umso dringlicher stellte, je näher der Termin für die nächsten allgemeinen Wahlen (Dezember 1993) rückte. Hatte das Regierungsbündnis bei den Kommunalwahlen Ende Juni 1992 noch einen gemeinsamen Sieg feiern können[1268], endete diese Gemeinsamkeit spätestens, als es daran ging, einen Kandidaten für die Wahl zum höchsten Staatsamt zu bestimmen, welcher der Mitte-links-Allianz wieder zum Sieg verhelfen können würde: Die Frage 'Lagos oder Frei?', seit Anfang 1993 virulent, spaltete die Koalitionspartner. Gerade die Linke, die sich schon während der ersten demokratischen Regierungsperiode mit der Rolle des Juniorpartners hatte zufriedengeben müssen, war bemüht, ihr eigenes Profil zu schärfen (vgl. Valenzuela 1994: 139; Linz/Stepan 1996: 216; Barrett 2000: 18f.; vgl. auch Siavelis 1997b: 347, Anm. 28). Sie schickte Ricardo Lagos ins Rennen um die Präsidentschaft. Die Christdemokraten kürten Eduardo Frei zu ihrem Spitzenkandidaten. Das Drehen des Personalkarussells schlug sich nicht zuletzt in der Kabinettszusammensetzung nieder: Am 28. September schieden vier Minister, darunter Lagos, aus dem Amt aus, da sie sich auf ihre Bewerbung für ein Wahlamt konzentrieren wollten.[1269] Letzten Endes wurde die Kandidatenfrage auf dem Wege von Vorwahlen geklärt. Aus diesen ging am 23. Mai 1993 Eduardo Frei mit über 60 % als klarer Sieger hervor.

Auch im letzten Jahr der Regierungszeit Aylwin ließen sich größere Reformvorhaben der *Concertación* angesichts der unverändert widrigen Mehrheitsverhältnisse im Senat nicht umsetzen. Zu einer Blockade des exekutiv-legislativen Entscheidungsprozesses kam es aber weiterhin nicht. Unter dem Blickwinkel regierungssystemischer Konfliktivität bemerkenswert erscheint 1993 der sog. *boinazo* am 28. Mai, eine Machtdemonstration des Militärs im Zusammenhang mit einem Scheckskandal, in den der Sohn des ehemaligen Diktators Pinochet verwickelt war (vgl. 6.1.3.3). Hier handelt es sich jedoch

---

[1268] Die Kommunalwahlen vom 28. Juni brachten einen deutlichen Sieg für die Parteien der *Concertación* und damit eine Bestätigung des Bündnisses und seiner bisher verfolgten Politik mit sich (vgl. Lateinamerika Jahrbuch 1993).

[1269] Die Dramaturgie der Kandidatenküren bei den Parteien der *Concertación* liest sich wie folgt: Kurz nach seinem Rücktritt als Erziehungsminister verkündete Ricardo Lagos offiziell seine Kandidatur für die Präsidentschaft. Am 13. Dezember wurde Eduardo Frei zum christdemokratischen Bewerber für das höchste Staatsamt nominiert. Am 16. Januar 1993 folgte die offizielle Aufstellung von Lagos durch PS und PPD sowie den kleinen PDI (*Movimiento de Participación Democrática de Izquierda*) (vgl. Lateinamerika Jahrbuch 1993, 1994).

mehr um ein Problem der zivil-militärischen Beziehungen als um einen innerregierungssystemischen Konflikt. Gleichfalls erwähnenswert erscheinen zwei Abstimmungsniederlagen, die die Regierung Aylwin im August und November in den eigenen Reihen zu erleiden hatte, doch sind diese eher in die Kategorie 'koalitionsinterne Differenzen in Wahlkampfzeiten' einzuordnen denn als veritable Konflikte zwischen den Gewalten zu werten. Wie zum letztmöglichen Beweis allgemeiner Konsensfähigkeit gelang es sogar, kurz vor Jahresschluss und Wahltermin eine Parlamentsmehrheit aus Mitte-links- und rechten Kräften zu schmieden, mit der auf dem Wege einer Verfassungsänderung die Amtszeit des chilenischen Präsidenten von acht auf sechs Jahre (ohne Wiederwahl) verkürzt wurde.[1270]

6.2.1.1.3 Fazit

Konfrontation? Dekretismus? Offener Verfassungsbruch? Weit gefehlt: Der erste nach der Militärdiktatur demokratisch gewählte Präsident Aylwin und die übrigen relevanten Akteure im Regierungssystem trugen, allen real bestehenden politischen Differenzen zum Trotz, zu einer allgemeinen Konsensatmosphäre bei; Dekretismus ist dem Staatsoberhaupt im postautoritären Chile bereits vom Verfassungstext her verwehrt; und die Charta von 1980 wurde in (blickt man auf andere politische Systeme in Lateinamerika) vorbildlich zu bezeichnender Weise respektiert.

Statt *deadlock* hat sich im chilenischen Präsidentialismus der postautoritären Zeit eine Funktionsweise des Regierungssystems eingebürgert, die „significant consociational and quasi-parliamentary features" trägt (Linz/Stepan 1996: 217, Anm. 28).[1271] Weit davon entfernt, dem von der altinstitutionalistischen Theorie genährten Klischeebild eines Konfrontationspräsidentialismus zu entsprechen, folgt Chile seit dem Übergang zur Demokratie dem Muster einer koalitionspräsidentiellen Regierungspraxis (vgl. etwa

[1270] Der entsprechende Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 9. Dezember wurde am 14. desselben Monats auch im Senat gefasst. In einer gemeinsamen Sitzung beider Kongresskammern wurde die Reform schließlich am 13. Februar 1994 angenommen. In den Monaten zuvor hatte es einen Disput hinsichtlich der exakten Dauer einer Präsidentschaft sowie der Frage gegeben, ob eine Wiederwahl möglich sein sollte (vgl. Lateinamerika Jahrbuch 1994, 1995).

[1271] Oppenheim spricht von „a new kind of politics in Chile – less ideological, more pragmatic and consensual" (1999: 231).

Nolte 2003: 52ff., 2004a: 359ff.; siehe auch Siavelis 2002: 109), nach dem sich der Gesetzgebungsprozess fast wie in einem parlamentarischen System abspielt: Regierung und Parteien, die diese unterstützen, stimmen sich legislativ eng miteinander ab (Nolte 2003: 51). Hinzu kommt, dass dieser konsensorientierte Stil nicht nur koalitionsintern, sondern auch gegenüber der Opposition gepflegt wurde (Huneeus 1995: 202f.).[1272]

Im Sinne der Eskalationsleiter aus Kapitel 1 erscheint die chilenische Demokratie also vom Moment ihrer (Wieder)Gründung an als eindeutig konsolidiert.[1273] Auch wenn man das zentrale Definitionsmerkmal für die Stabilität bzw. 'Konsolidierung' eines politischen Systems, nämlich Problemlösungsfähigkeit (vgl. Kapitel 1.4), an das junge demokratische System anlegt, kann dieses kaum anders als 'bestandssicher' genannt werden[1274] – die erfolgreiche Bewahrung des positiven ökonomischen Erbes aus der Zeit der Diktatur, die Fortschritte bei der Armutsbekämpfung, der besonnen-konstruktive Umgang mit der Menschenrechtsproblematik oder eine geschickte Handhabung der zivil-militärischen Beziehungen legen Zeugnis davon ab.[1275] Einzig der eingeschränkte Wettbewerbsgrad, wie er aus den institutionellen Schutzvorkehrungen, die das Militärregime vor seinem Abtritt getroffen hat, hervorgeht, stellt ein Einfallstor für mögliche Grundsatzkritik an der jungen Demokratie dar (vgl. Thiery 2000b: 171f.; Garretón 2001b: 192ff.).

[1272] Der Präsidentialismus *a la chilena* muss eingebettet gesehen werden in den Zusammenhang der *democracia de consensos* (vgl. 6.1.3.1). Freilich sollte berücksichtigt werden, dass nicht alle Parlamentarier dem allgemeinen Konsensgeist uneingeschränkt positiv gegenüberstanden: In Befragungen stimmten 44 % der den Regierungsparteien angehörenden Volksvertreter im ersten demokratisch gewählten Parlament sowie 50 % der Oppositionsparlamentarier der Aussage zu, Aylwin neige dazu, den Kongress bei den wichtigsten Gesetzesinitiativen zu übergehen (siehe Siavelis 2000b: 64f.).

[1273] Dies ist in zweierlei Hinsicht besonders bemerkenswert: Erstens stellt Chiles Demokratie die jüngste der dritten Welle überhaupt dar. Zweitens darf nicht vergessen werden, dass die Aylwin-Administration während ihrer gesamten Regierungszeit über keine eigene Mehrheit im Senat verfügte (vgl. Siavelis 2002: 89).

[1274] Vgl. auch Huneeus, der die Bedingungen dafür erfüllt sieht, bereits mit Blick auf die Regierung Aylwin von 'Konsolidierung' zu sprechen, da „die Demokratie fest etabliert" sei (1995: 195; Übersetzung AO).

[1275] Vgl. auch die in diesem Zusammenhang formulierte Einschätzung von Thibaut, nach der „es um die Problemlösungskapazität des postautoritären politischen Systems in Chile nicht rundweg schlecht bestellt zu sein scheint" (1996: 246); zum Erfolg der Regierung Aylwin vgl. auch Linz/Stepan (1996: 213ff.); Siavelis (1997b: 335ff., 2000b: 43ff., 2001: 216ff.). Der Erfolgstatbestand gilt unbeschadet der Tatsache, dass es der ersten *Concertación*-Regierung nicht gelang (und angesichts der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse nicht gelingen konnte), ihr anspruchsvolles Reformprogramm in seiner Breite umzusetzen (vgl. Loveman 1995: 308). Eine allgemeine Bewertung der ersten demokratischen Regierung des postautoritären Chile stellt der Aufsatz von Huneeus (1995) dar.

6.2.1.2 Institutionalistischer Erklärungsversuch

6.2.1.2.1 Institutionen

In welcher Weise können politische Institutionen mit der Entwicklung der Demokratie unter Präsident Aylwin in Zusammenhang gebracht werden? Kaum einleuchtender als im chilenischen Fall führt die Argumentation auf der abstrakten Ebene der klassischen Präsidentialismus-Kritik in die explikative Sackgasse. Denn das *Regierungssystem* – idealtypisch präsidentiell wie im linzschen Modell – hat mitnichten Momente exekutiv-legislativer Friktion hervorgebracht, die auf eine Legitimitätenkonkurrenz zwischen volksgewählter Regierung und volksgewähltem Kongress zurückzuführen gewesen wären. Auch machten sich keine 'Starrheiten' bemerkbar, wie sie die Theoretiker aus der Nicht-Absetzbarkeit bzw. Nicht-Auflösbarkeit von Präsident und Parlament ableiten. Ebenso verhält es sich mit Winner-take-all-Prinzip und Immobilismus. Alle präsidentialismus'inhärenten', 'strukturellen' Gefahren blieben letztlich Gespenster einer empiriefernen Debatte. Der starke chilenische Präsidentialismus „verurteilt die Demokratie nicht zum Scheitern" (Huneeus 1995: 198; Übersetzung AO).

Die historische Wirklichkeit, die mit dem Amtsantritt von Patricio Aylwin eingeläutet wurde, sah anders aus.[1276] Der Präsidentialismus im Chile der 1990er-Jahre funktionierte als *Koalitions*präsidentialismus. Anstatt dass sich Exekutive und Legislative in antagonistischen Lagern gegenübergestanden hätten, etablierte sich im politischen Spiel ein Kooperationsgefüge von Regierung und zugehöriger Parlamentsmehrheit, das als Regierungsmehrheit mit einer gegnerischen Opposition (in einer der beiden Kongresskammern) konfrontiert war. Diese Konstellation erinnert eher an die politische Mechanik parlamentarischer Systeme als an das dichotomische Bild der *two branches of government*.

[1276] Von dieser Wirklichkeit wurde offenbar auch die chilenische Institutionendebatte eingeholt, in der Anfang der 1990er-Jahre die Frage einer Parlamentarisierung des Regierungssystem aufs Tapet gebracht worden war. Schlussendlich kam es zu einer „Marginalisierung der Regierungssystemfrage" (Thibaut 1996: 238ff.; vgl. auch Garretón 2001b: 189f.).

Betrachtet man, jenseits der abstrakten Kategorien der theoretischen Präsidentialismus-Kritik, die *konkrete institutionelle Ausgestaltung* des chilenischen Präsidentialismus, lässt sich der spezifische Verlauf der Demokratieentwicklung im Betrachtungszeitraum empirienäher erklären. Dann zeigt sich, dass Institutionen im Sinne von Spielregeln wirken, nicht als verhaltensdeterminierende Größen: Der Kopf der formal machtvollen chilenischen Exekutive, Patricio Aylwin, reizte die ihm institutionell zur Verfügung stehenden Handlungsspielräume nicht aus, sondern nutzte sie unter Berücksichtigung des Gebots politischer Opportunität. Die Aufstellung seines Kabinetts nahm er nicht nach Gutsherrenart vor (wie ihm dies institutionell möglich gewesen wäre), sondern indem er die in Wahlen und Sitzen zum Ausdruck gekommenen Stärkeverhältnisse der Parteien des Mitte-links-Bündnisses berücksichtigte, um damit einen Pakt 'parlamentarische Unterstützung gegen Regierungsbeteiligung' zu begründen. Die legislativen Kompetenzen nutzte er ebenso behutsam. Das Vetoinstrument spielte kaum eine Rolle (vgl. Anm. 1266), und auch das Steuerungspotenzial, das sich aus dem exklusiven Initiativrecht bei der Haushaltsgesetzgebung sowie den Dringlichkeitsvermerken ergibt, hat Aylwin bei Weitem nicht ausgenutzt.[1277] Als politisch irrelevant hat sich bisher die (ohnehin als vergleichsweise schwach einzustufende) Dekretkompetenz des Präsidenten erwiesen (vgl. Siavelis 2002: 101f.).[1278] Die verfassungsmäßig vorgegebene Dominanz der Exekutive im Gewaltengefüge wurde damit in nicht-legislativer wie in legislativer Hinsicht zwar bestätigt, doch verhielten sich die relevanten Regierungsakteure klar antikonfliktiv.

[1277] So hat der Präsident es vorgezogen, im Haushaltsgesetzgebungsprozess eher auf informelle Zusammenarbeit mit den Kongressabgeordneten aus Regierungs- und Oppositionslager zu setzen als seine konstitutionell verbriefte dominante Stellung voll auszuspielen (vgl. Siavelis 2002: 96ff.). Auch was die *urgencias* angeht, präferierte Aylwin eine 'weiche' Handhabung der Verfassungsnormen: Oftmals gewährte er dem Kongress zusätzliche Debattierzeit, indem er einen 'Dringlichkeitszustand' aufhob, die entsprechende Vorlage zurückzog oder später erneut einbrachte (Siavelis 2000b: 18; siehe auch Siavelis 2002: 91ff.). Der Grad der Dringlichkeit (vgl. 6.1.2.1) machte im Übrigen keinen großen Unterschied in der Erfolgsaussicht einer Vorlage oder der Schnelligkeit ihrer Verabschiedung (ibid.: 93). Damit kann das Legislativinstrument der Dringlichkeitserklärung „nicht als ein Instrument präsidentieller Dominanz im Gesetzgebungsprozess betrachtet werden" (Nolte 2004a: 348).

[1278] Nicht zuletzt sind „spezifisch organisatorische(.) Aspekte des Entscheidungsprozesses, mithin (...) institutionelle Variablen der unteren Ebene" (Thibaut 1996: 314), auf die hier nicht näher eingegangen werden soll, für die Reibungslosigkeit der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative verantwortlich zu machen. Insbesondere das Präsidialamt in seiner Eigenschaft als Koordinierungszentrale der Regierung muss hier genannt werden (vgl. Anm. 1260).

Auch die dem chilenischen Kongress konstitutionell zur Verfügung stehenden Mittel der Politikgestaltung haben sich nicht in konfliktfördernder Weise auf den politischen Prozess ausgewirkt: Weder machte das Parlament, sieht man von dem Impeachment-Verfahren gegen die Angehörigen des Obersten Gerichtshofes Ende 1992/Anfang 1993 ab, von seinen Kritik- und Kontrollrechten größeren Gebrauch, noch kam es aus Anlass von Differenzen in Fragen der Gesetzgebung während der Regierungszeit Aylwin zu Kraftproben zwischen den Gewalten, die sich in eine etwa aus Ecuador bekannte *pugna de poderes* oder die Paralyse des politischen Entscheidungsprozesses übersetzt hätten. Dies kann teilweise sicherlich auf die schwache Kompetenzausstattung der chilenischen Legislative zurückgeführt werden. Mehr noch als formale Machtmittel sind dafür jedoch konziliante Verhaltensmuster verantwortlich zu machen, die ihrerseits einen politisch-kulturellen Wandel gegenüber der vordiktatorialen Zeit (vgl. 6.1.3.1 und 6.2.1.2.2) widerspiegeln.

Hinsichtlich der nahezu reibungslosen Funktionsweise des Regierungssystems stellt das *Parteiensystem* die explikative Schlüsselgröße dar (vgl. Thibaut 1996: 319). Dessen hohe Fragmentierung hat der Reibungslosigkeit des exekutiv-legislativen Entscheidungsprozesses nicht geschadet, sein niedriger Polarisierungsgrad die Fähigkeit zur Kompromissbildung gefördert und sein institutionalisierter Charakter kontinuierliche politische Abläufe begünstigt.

Der bloße Blick auf die Zahl der im ersten postautoritären Kongress vertretenen Parteien (sieben im Abgeordnetenhaus, fünf im Senat), aber auch die Berechnung von *Fragmentierungsanzeigern* wie der effektiven Zahl der Parteien (5.3 im Abgeordnetenhaus; vgl. auch Siavelis 2000b: 125)[1279] hätten aus einer theoretischen, ceteris-paribus-orientierten Perspektive eher chaotische Entscheidungszustände erwarten lassen als eine legislative Erfolgsbilanz, wie sie die Regierung Aylwin vorzuweisen hat. Dafür sind insbesondere zwei parteiensystembezogene Faktoren verantwortlich zu machen: erstens der Umstand, dass die faktische Wettbewerbsdynamik mitnichten multipolarer Natur

[1279] Die im weiteren Verlauf des Kapitels angeführten Zahlenwerte fußen teils auf Angaben in der Literatur (Nohlen 2005a), teils auf eigenen Berechnungen. Die Bestimmung der Kennziffer effektive Zahl der Parteien für den Senat gestaltet sich schwierig, da neben den demokratisch gewählten Repräsentanten auch neun ernannte Parlamentarier sitzen, was einem Mandatsanteil von nahezu 20 % entspricht. Diese bei der Berechnung zu ignorieren erscheint ebenso unbefriedigend, wie sie kurzerhand und einigermaßen willkürlich der einen oder anderen der im Kongress vertretenen Rechtsparteien zuzuschlagen.

war, sondern im Wesentlichen zwei politische Lager miteinander konkurrierten; der eigentlich zu erwartende zentrifugale Wettbewerb stellte sich mithin nicht ein. Zweitens – und damit zusammenhängend – kommt es darauf auf, 'was die politisch Verantwortlichen aus der Fragmentierungslage machen': Anstatt sich in die Schützengräben zwischenparteilicher Stellungskriege zu begeben, wie es aus der Zeit vor der Machtübernahme durch Pinochet bekannt ist, setzten die relevanten Akteure auf eine konsensorientierte Politik, die der Allianzbildung den Vorrang vor von vornherein zum Scheitern verurteilten legislativen Alleingängen der Einzelparteien gab. Die Repräsentanten der jungen Demokratie hatten, den ehemaligen Diktator als Oberbefehlshaber der Streitkräfte als personifizierte militärische Interventionsdrohung vor Augen (vgl. Loveman 1995: 310), aus der Vergangenheit gelernt.[1280] Auf diese Weise gelang es ihnen, eine quasiparlamentarische Regierungsweise zu etablieren und die theoretische Schreckensgleichung 'Präsidentialismus + Multipartismus = Unregierbarkeit' nicht politisch akut werden zu lassen. Trotz Zersplitterung der Repräsentationsverhältnisse im Kongress fand sich, in einmaliger Fortsetzung von antiautoritärem Oppositionsbündnis und Wahlallianz, eine Regierungskoalition zusammen, die mit über 57 % der Sitze im Abgeordnetenhaus und immerhin 47 % der Mandate im Senat (vgl. Tabelle 77) ein hohes Maß an politischer Handlungsfähigkeit garantieren sollte.

Klar konsolidierungsfreundlich für die junge Demokratie hat sich der niedrige *Polarisierungsgrad* des Parteiensystems ausgewirkt. Wie soeben bereits angeklungen, etablierte sich zeitgleich mit dem Amtsantritt der Regierung Aylwin ein zentripetaler Parteienwettbewerb (vgl. Nolte 1992: 21f.): Nicht nur innerhalb des Regierungsbündnisses trugen als überbrückbar wahrgenommene ideologische Gegensätze zu einem einvernehmlichen Regieren bei, das nicht weit von einem „Hyper-Konsens" (Bodemer/Carreras 1997: 191) entfernt war; auch ein Teil des gegnerischen Lagers, namentlich die *Renovación Nacional*, „strebte ab 1990 im Verhältnis zur Regierung der *Concertación* die Rolle einer loyalen, verhandlungs- und kompromißbereiten Opposition

[1280] Hier wie auch andernorts zeigt sich, dass die Dynamik des parteipolitischen Wettbewerbs im postautoritären Chile maßgeblich mit Aspekten der politischen Kultur verwoben ist. Dies sollte, wenngleich aus analytischen Gründen eine künstliche Trennung vorgenommen wird, im Auge behalten werden.

an“ (Thibaut 1996: 268; Hervorhebung im Original).[1281] Allianzfeindliche ideologische Gegensätze gehörten der präautoritären Vergangenheit an.

Gleichfalls positiv für die Funktionsweise des chilenischen Regierungssystems erwies sich die parteiensystemische *Institutionalisierung*. Zwar lassen sich aus einem einmaligen Wahlereignis im Grunde noch keine Rückschlüsse auf die künftig anzutreffende *Stabilität oder Instabilität der zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster* ziehen. Doch vergleicht man das Ergebnis der Parlamentswahlen von 1989 mit dem des lange zurückliegenden Urnengangs von 1973, lässt sich eine erstaunliche Kontinuität zwischen prä- und postautoritärem Parteiensystem feststellen (vgl. Anm. 1197). Aus einer Sicht, die aus einem geringen Maß an Volatilität eine hohe Strukturierungskraft des Parteiensystems für den politischen Prozess ableitet, verheißt dies Gutes für die Regierungsaussichten in der jungen Demokratie. Für die Regierungszeit von Patricio Aylwin muss eine solche Prägekraft der parteipolitischen Akteure ohne jeden Zweifel festgestellt werden. Der hohe Grad an *gesellschaftlicher Verankerung*, wie er etwa an der Konsistenz im Wählerverhalten ablesbar ist, bildet einen wichtigen Grundstein, auf dem sich ein funktionierendes Regierungssystem bauen ließ: Das chilenische Elektorat stellte Patricio Aylwin, den es mit einer Mehrheit von gut 55 % wählte, eine (nach Stimmen) Majorität von 51.3 % für dessen Wahl- und Regierungsbündnis *Concertación* im Abgeordnetenhaus an die Seite, aus der das Wahlsystem eine Sitzmehrheit von über 57 % machte (vgl. Tabelle 77).[1282] Zumindest für das Unterhaus waren damit überaus regierungsfreundliche Mehrheitsverhältnisse gegeben. Auch kann im Ganzen von der *Legitimität des Wahlwettbewerbs und seiner Ergebnisse* ausgegangen werden: Zwar genossen die Parteien im Vergleich zu anderen Institutionen bereits in den ersten Jahren der Demokratie kein überwältigendes Vertrauen (vgl. Lagos 1995: 180f.), doch waren es

---

[1281] Als ursächlich für den zentripetalen Charakter des politischen Wettbewerbs wird neben Lernprozessen bei den Parteieliten, die sich auch in parteiprogrammatischen Veränderungen niederschlugen, eine moderatere Ausrichtung der Wählerschaft angesehen (vgl. etwa Nolte 1992: 21; Thibaut 1996: 271).

[1282] Für die Wahlen zum Senat kam die *Concertación* nach Stimmen auf (gleichfalls Wählerkonsistenz zum Ausdruck bringende) 54.7 %, die sich aber angesichts des Verzerrungseffekts in der parlamentarischen Repräsentation durch die neun ernannten Senatoren nicht in einen entsprechenden Wert für den Sitzanteil übersetzen konnten. Eine weniger offensichtliche Konsistenz lässt sich für die konservative Wählerschaft diagnostizieren: Wenn man die Stimmenanteile für die beiden Konkurrenten Aylwins, Büchi und Errázuriz, zusammennimmt, zeigt sich, dass deren kumulierte Werte (44.9 %) etwa 10 Prozentpunkte über dem Stimmenanteil lagen, den das Rechtsbündnis *Democracia y Progreso* auf sich vereinigen konnte: 34.2 % für das Abgeordnetenhaus, 34.9 % für den Senat (vgl. Nohlen 2005a: 274).

fast ausschließlich Parteiakteure, welche das Spitzenpersonal für das Regierungssystem stellten. Was schließlich die *organisatorische Verfestigung des Parteiensystems* angeht, so muss diese, gerade in einer heterogenen Regierungskoalition, wie sie die *Concertación* allen betonten Gemeinsamkeiten zum Trotz darstellt, als überaus förderlich für die Reibungslosigkeit der Entscheidungsprozesse qualifiziert werden. Inner- und zwischenparteiliche Querelen als Resultat persönlicher Animositäten rivalisierender Platzhirsche blieben dem Regierungssystem erspart. Die im Vorfeld der allgemeinen Wahlen von 1993 auftretenden Spannungen im Zusammenhang mit der Klärung der Präsidentschaftskandidaten-Frage waren den üblichen wahlkampfbedingten Profilierungsbemühungen der Einzelparteien geschuldet und konnten die konfliktarme Stimmungslage nur unwesentlich trüben.

In welcher Weise hat die politisch-institutionelle Variable *Wahlsystem* die ersten Jahre der postautoritären Demokratieentwicklung geprägt? Wie erinnerlich gilt es, zwischen Parlamentswahlsystem, Präsidentschaftswahlsystem und Timing zu unterscheiden. Das *Parlamentswahlsystem* vermochte bereits in dieser Frühphase seines institutionellen Wirkens die drei zentralen Funktionen eines Wahlsystems in unerwartet harmonischer Weise zu erfüllen: Entgegen der theoretischen Annahme, das eigentümliche binominale Wahlsystem führe zwangsläufig zu erheblichen Verzerrungen in der politischen Repräsentation, konnte es den Parteien, die den beiden großen Wahlbündnissen angehörten, eine (was den Vergleich mit den Anteilen auf der Wählerstimmenebene angeht) ziemlich 'wahrheitsgetreue' Vertretung im Parlament gewähren[1283]: PDC und PPD etwa, die beiden wichtigsten Gruppierungen innerhalb der *Concertación*, kamen (bezogen auf das Abgeordnetenhaus) mit 26 % und 11.5 % Stimmenanteil auf relative Mandatsstärken von 31.7 % bzw. 13.3 %, ihre Pendants von *Democracia y Progreso*, RN und UDI, konnten 18.3 % bzw. 9.8 % der Stimmen auf sich vereinen und nahmen damit 24.2 % bzw. 9.2 % der Sitze ein (vgl. Tabelle 77). Der Loosemore-Hanby-Index, mit dem sich die Proportionalität von Wahlergebnissen abschätzen lässt, beträgt 14.4

[1283] Die aus dem Vergleich von unterschiedlichen Wahlsystemtypen gewonnene Einschätzung von Payne u.a. (2002: 95, 102, 104), nach der das binominale Wahlsystem (theoretisch) mit einer nur mangelhaften Erfüllung der Repräsentationsfunktion verbunden sei, muss durch die empirische Wirklichkeit einer hohen Proportionalität des Wahlergebnisses zurechtgerückt werden.

(für den Senat: 12.6).[1284] Bei den Kongresswahlen ergaben sich allein für den *Partido Amplio de la Izquierda Socialista* (PAIS) existenzbedrohende Reduktionseffekte (1.7 % Sitzanteil bei 4.4 % Stimmenanteil im Abgeordnetenhaus, kein Sitz bei 4.2 % Stimmenanteil im Senat). Das Repräsentationserfordernis des Wahlsystems kann mithin als erfüllt angesehen werden. Insofern das Wahlsystem den Parteien der *Concertación* gegenüber deren Stimmenstärken ein erkleckliches Anteilsplus bei den Sitzen zuschlug, trug es auch zu einer gewissen Konzentration der zwischenparteilichen Stärkeverhältnisse bei, die 'effektivem' Regieren als zuträglich angesehen werden muss. Entscheidend ist jedoch Folgendes: Nicht das binominale Wahlsystem als solches brachte die beobachteten Ergebnisse im Untersuchungszeitraum hervor, sondern das institutionelle Arrangement im Verbund mit Aspekten des postautoritären Parteiensystems: Erst die Kooperationsbereitschaft der Parteien, die eine angesichts der binominalen Konstruktion des Wahlsystems aussichtslose Einzelwahlkampfpolitik erst gar nicht ernstlich ins Auge fassten, brachte Wahlbündnisse und eine dem chilenischen Wahlsystem angemessene Zwei-Allianzen-Konkurrenz hervor, die schließlich in die eigentlich nicht erwartbaren hohen Proportionalitätsgrade für die 'bündnisfähigen' Parteien mündete (vgl. etwa Thibaut 1996: 271). Ebendiese Konsenspraxis, welche das Schmieden von sich zur Wahl stellenden Parteibündnissen ermöglichte, sollte sich auch in der Art der Regierungsbildung sowie der Regierungspraxis niederschlagen. Die dritte zentrale Funktion eines Wahlsystems, das Partizipationserfordernis, kann angesichts der relativ hohen Beteiligungsmöglichkeit für die Wähler (Wahl eines Kandidaten auf der präferierten Zweierliste) ebenfalls als erfüllt angesehen werden, ebenso verhält es sich mit den Sekundärfunktionen Einfachheit (v.a. Handhabbarkeit des Stimmzettels) und Legitimität (Akzeptanz von Wahlergebnis und Wahlsystem).

Der *Wahlkreiseinteilung* wurde also gleichsam ein Schnippchen geschlagen. Anstatt seine potenziell exklusionäre Wirkung zu entfalten, erlaubte das binominale Wahlsystem auch kleineren Gruppierungen, so sie sich einer der beiden Wahlallianzen anschlos-

[1284] Die ermittelten Zahlenwerte kamen unter Berücksichtigung der unabhängigen Kandidaten zustande, welche sich i.d.R. den verschiedenen Wahlbündnissen anschlossen. Die derart gruppierten Unabhängigen wurden wie einzelne politische 'Parteien' (etwa: 'die Gesamtheit der Unabhängigen der *Concertación*') behandelt. Würden die unabhängigen Kandidaten nicht einbezogen, fielen die Indexwerte etwas niedriger aus (10.5 für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus, 8 für die Wahlen zum Senat). Den Berechnungen für die Proportionalitätsergebnisse der Wahlergebnisse und damit den Disproportionseffekt des Wahlsystems liegen, auch im Folgenden, die Daten bei Nohlen (2005a) zugrunde.

sen, den Einzug ins Parlament; Multipartismus blieb also – entgegen den Absichten der Wahlsystem-Designer des Militärregimes (vgl. Anm. 1219) – ein zentrales Merkmal des wiedererstandenen Parteiensystems (vgl. besonders Siavelis 1997b: 344ff., 2001: 223ff.).[1285] 'Bündnisunfähige' Parteien wie die Kommunisten waren, bedingt durch die Wettbewerbslogik der Zweierwahlkreise, praktisch chancenlos; schließlich sind im binominalen System maximal zwei Sitze pro Wahlkreis zu vergeben – in aller Regel an Parteien der beiden großen Wahlbündnisse, die, in Abhängigkeit von vergangenen Wahlerfolgen und erwartbaren Ergebnissen bei der nächsten Wahl (gemessen über Umfragen), die mehr oder weniger sicheren Posten (d.h. die zu erwartenden gewonnenen Mandate des jeweiligen Bündnisses) unter sich aufteilen (vgl. Siavelis 2005).

Was die *Kandidatur- und Stimmgebungsform* unter dem institutionellen Regiment des binominalen Systems angeht, sind *ceteris paribus* keine bemerkenswerten Wirkungen auf den Konsolidierungsprozess der Demokratie zu erwarten. Immerhin scheint es, als hätten es die institutionellen Gegebenheiten vermocht, eine verstärkte Zugriffsmöglichkeit der Parteispitzen auf die Kandidatenauswahl und damit eine erhöhte Planbarkeit hinsichtlich Fraktionszusammensetzung und, mit Abstrichen, Abstimmungsdisziplin im Parlament zu gewährleisten. Auch die *Stimmenverrechnung* muss in engem Zusammenhang mit der binominalen Struktur der Wahlkreise gesehen werden. Sie institutionalisiert, in klarer Bevorteilung der zweitstärksten politischen Kraft[1286], einen Egalitarismus in der Mandateaufteilung, der in der nahezu garantierten Zusage an die zweitplatzierte Liste eines Wahlkreises besteht, ein Kongressmandat zu erlangen, auch wenn diese im Extremfall nur etwa die Hälfte der Wählerstimmen auf sich vereinigt hat wie die erstplatzierte – der gleichfalls nur ein Parlamentssitz zugesprochen wird. Sosehr sich Verfechter einer einigermaßen proportionalen Koppelung von Mandatszahl an Stimmenstärke über diese Verzerrungseffekte des Wahlsystems ereifern mögen: Vermutlich hat diese institutionelle Schutzvorkehrung für die konservativen Kräfte des postautoritären

[1285] Dennoch blieb die Hürde, die das Wahlsystem errichtete, so hoch, dass zahlreiche Parteien an ihr scheiterten: beispielsweise die *Avanzada Nacional* (AN) oder der *Partido Liberal* (PL) (siehe Nohlen 2005a).

[1286] Insofern das zugunsten der Rechten kreierte binominale Wahlsystem den sie vertretenden Parteien (neben der hohen Zahl konservativer ernannter Senatoren) Mandatsanteile zugestand, die um einiges über ihren Prozentzahlen nach Stimmen lagen, wurde das Kurzfristziel der *electoral designers* erreicht, die konservativen Kräfte Chiles bei der Stimmen-Mandate-Umrechnung zu begünstigen (vgl. Anm. 1219).

Chile mehr zur Stabilisierung des demokratischen Systems beigetragen, als es ‘gerechtere’, d.h. proportionalere Lösungen in der Stimmenverrechnung jemals vermocht hätten.

Auch mit Blick auf das *Präsidentschaftswahlsystem* gelang es der politischen Elite, mögliche Negativeffekte der Institutionenstruktur nicht akut werden zu lassen; schließlich hätte man angesichts des herrschenden Wahlmodus (absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl) eine Proliferation der Bewerber für das höchste Staatsamt samt Fragmentierung des Parteiensystems erwarten können. Doch dem kam die ausgeprägte Bipolarität des politischen Wettbewerbs zuvor, wie sie sich bereits entlang der Frage ‘Ja oder Nein für den Verbleib Pinochets an der Macht’ herausgebildet hatte und nun, bei der ersten demokratischen Wahl, in der Alternative ‘Aylwin oder nicht Aylwin’ kulminierte. Es stellten sich nicht mehr als drei Bewerber zur Wahl, eine zusätzliche Zersplitterung der parlamentarischen Parteienlandschaft war nicht zu befürchten. Im Zusammenhang mit dem Wahlmodus darf das *Timing* von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen nicht vergessen werden: Die simultan abgehaltenen Wahlen erlaubten größtmögliche Mitnahmeeffekte von der Wahlentscheidung für das Staatsoberhaupt auf die für den Kongress; der *coattail effect* dürfte gerade bei den ersten demokratischen Wahlen nach einem Zeitraum von 16 Jahren stark gewesen sein (vgl. Barros 1990: 129f.). Die überzeugende Entscheidung der chilenischen Wählerschaft für Aylwin wurde folglich in erheblichem Ausmaß eine Entscheidung für das ihn stützende Bündnis, die *Concertación*. Deren Vielparteiencharakter blieb zwar gewahrt und damit eine hohe Fragmentierung des parlamentarischen Parteiensystems. Doch wurde dem Präsidenten eine solide Kongressmehrheit an die Seite gestellt, die ihm, sieht man vom Senat mit seiner ‘eingebauten Repräsentationsverzerrung’ infolge der neun ernannten Senatoren ab, das Regieren erheblich erleichtern sollte.

6.2.1.2.2 Kontext

Dass die Funktionsweise eines Regierungssystems und damit des demokratischen Systems überhaupt allein mit Blick auf die formale Institutionenstruktur nur unzureichend erklärt werden kann, hat der in dieser Untersuchung vertretene kontextsensible Instituti-

onalismus immer wieder deutlich gemacht. Der Kontext macht den Unterschied, wenn es um die konkrete Funktionsweise von politischen Institutionen geht. Mussten im Falle der von chronischer politischer Instabilität geplagten Andenrepubliken Ecuador und Peru die besonders *widrigen* Umstände der Demokratieentwicklung berücksichtigt werden, um die Dynamik des politischen Prozesses zu verstehen, gilt für die *Cono-Sur*-Demokratie Chile das Gegenteil: Die erste postautoritäre Regierung unter der Führung von Patricio Aylwin fand einen „günstigeren Kontext (vor, AO) als der Rest der lateinamerikanischen Fälle“ (Huneeus 1995: 198; Übersetzung AO).[1287]

Insbesondere *politisch-kulturelle Tatbestände* ließen die komplexe Entscheidungsmaschinerie Regierungssystem weitgehend reibungslos funktionieren. Ein derart harmonisches Miteinander ist im Präsidentialismus – allen Friktionen zwischen Regierungsmehrheit und Opposition sowie der Blockadehaltung Letzterer in vielen Fragen politischer Reform zum Trotz – wahrlich nicht zwingend; die aus Ecuador bekannten Dauerkämpfe und Verfassungsbrüche illustrieren, wie eine ähnliche Institutionenstruktur, die auf völlig differente Kontextbedingungen trifft, den Konsolidierungsprozess der Demokratie nachhaltig behindern kann. Doch Chile hat gelernt (vgl. etwa Nolte 1992: 20; Nohlen/Nolte 1995: 334): Zu der althergebrachten legalistischen Tradition des Landes traten konsensorientierte und pragmatische Einstellungs- und Verhaltensmuster (vgl. 6.1.3.1), welche die Konflikt- und Blockadeszenarien der altinstitutionalistischen Präsidentialismus-Kritik ad absurdum führten. Denn die relevanten Akteure kooperierten: die Koalitionäre untereinander, die Regierungsmehrheit (wo aus Gründen der Mehrheitsbeschaffung nötig) mit der Opposition, die beiden Parlamentskammern miteinander[1288], und sogar die ernannten Senatoren legten wider Erwarten ein recht kooperatives Verhalten an den Tag (vgl. Siavelis 1997b: 352ff., 2000b: 57ff.).[1289] An der

[1287] Das Thema Günstigkeit der Kontextbedingungen, die mit der Ungünstigkeit der politischen Institutionenstruktur des neuen demokratischen Chile kontrastiere, durchzieht wie ein roter Faden die Schriften von Siavelis (1997b, 2000b, 2001, 2002); vgl. auch Anm. 1225.

[1288] Wie in bikameralen Systemen üblich versucht ein Vermittlungsausschuss (*comisión mixta*) im Falle von Meinungsverschiedenheiten zu einer Übereinkunft zu gelangen (vgl. Siavelis 2000b: 58).

[1289] Der mögliche Einwand erscheint berechtigt, die Kooperationsbereitschaft der relevanten Akteure habe v.a. mit der Natur des postautoritären Parteiensystems zu tun. Es gilt allerdings zu bedenken, dass das Repräsentativsystem als Intermediär zwischen gesellschaftlichen Interessen und politischem System seinerseits von politisch-kulturellen Faktoren beeinflusst wird. Die für die junge chilenische Demokratie zu konstatierende Kompromissneigung kann also zunächst und rein institutionalistisch betrachtet auf das Parteiensystem zurückgeführt werden, aus einer kontextsensiblen Perspektive werden dessen Struk-

Spitze der Entscheidungshierarchie stand ein moderierender Präsident, der auf die Kohäsion des eigenen Regierungsbündnisses ebenso bedacht war wie auf die Vermeidung von größeren Konflikten mit gegnerischen Akteuren im Regierungssystem und außerhalb desselben.[1290] Patricio Aylwin bildet damit den ersten Präsidenten in der Reihe der postautoritären chilenischen Staatsoberhäupter, die durch ihr gemäßigtes Verhalten[1291] wesentlich dazu beigetragen haben, dass im Präsidentialismus verankerte Konfliktpotenziale erst gar nicht aktualisiert werden konnten (Siavelis 2002).[1292]

Gleich nach dem günstigen politisch-kulturellen Umfeld für die Entwicklung der jungen chilenischen Demokratie muss der gleichfalls günstige *sozioökonomische Kontext* genannt werden. Im Jahr des abgeschlossenen Regimewechsels galt mit Blick auf die wirtschaftliche Lage des Landes: „Chile today enjoys a unique opportunity to build a stable democratic political system sustained by a dynamic economy“ (Boeninger 1990: 17). Worauf stützt sich ein solch positives Urteil? Die „dynamische Wirtschaft“ wuchs im Schnitt der Jahre 1990-1993 um über 7 % (vgl. Tabelle 50), Inflations- und Arbeitslosigkeitskennziffern verbesserten sich merklich, und der Staatshaushalt erzielte sogar Überschüsse (vgl. Barrett 2000: 15).[1293] Die sozialen Früchte fielen allerdings nicht in dem Maße ab, wie es sich die *Concertación* vorgenommen hatte: Zwar kam es

tur und Dynamik indes nicht losgelöst von Bedingungsfaktoren der außerinstitutionellen Umwelt zu sehen sein (vgl. bereits Anm. 1280).

[1290] Auf den Führungsstil von Patricio Aylwin kann hier nicht näher eingegangen werden; fest steht, dass er als Segen für die frühe postautoritäre Demokratieentwicklung Chiles angesehen werden muss (vgl. besonders Siavelis 2000b: 61f.). Kurzcharakterisierungen des Regierungsstils finden sich in Rehren (1993: 32f.); Huneeus (1995: 220ff.); Oppenheim (1999: 231); Garretón (2001b: 198).

[1291] Beispielsweise verzichtete der Präsident darauf, bestimmte als heikel eingestufte Gesetzesinitiativen zu starten, er zeigte sich flexibel im Umgang mit den präsidialen Dringlichkeitsvermerken oder bezog Kongressmitglieder in finanz- und haushaltspolitische Entscheidungen mit ein, obwohl dies angesichts seiner exklusiven Initiativbefugnisse in diesem Bereich nicht erforderlich gewesen wäre (siehe Siavelis 2000b: 59f.).

[1292] In welcher Weise sich die anfänglich hohen Unterstützungswerte für die Demokratie in der Bevölkerung (vgl. 6.1.3.1) auf die Funktionsweise des Regierungssystems ausgewirkt haben, ist schwer abzuschätzen. Immerhin kann festgestellt werden, dass das Einfallstor für antidemokratische Kandidaten und Parteien in den Jahren um die Transition wohl auch angesichts der hohen ‘Demokratenquote’ verschlossen blieb.

[1293] Die Inflationsraten sanken zwischen 1990 und 1993 von 27 % auf 12 % (vgl. Tabelle 50), die Arbeitslosigkeit ging von 6.0 auf 4.6 % zurück, und der Haushaltsüberschuss bewegte sich zwischen 1.4 % und 2.6 % des BIP. Auch erreichte das reale Durchschnittslohnniveau 1993 einen Indexwert (119.2), der um fast 20 % über dem Basiswert von 1980 (100) lag; zwischenzeitlich (1985) waren die Reallöhne sogar auf 93.5 abgesunken (vgl. Huneeus 1995: 218; Thibaut 1996: 243). Für den Betrachtungszeitraum relevante Kurzangaben zum sozioökonomischen Kontext finden sich im Lateinamerika Jahrbuch (1992, 1993, 1994), zur Frühphase der Regierungszeit Aylwin siehe auch Nolte (1992: 23ff.).

zu einer substanziellen Steigerung der staatlichen Sozialausgaben, zwar konnte der Anteil der Armen an der Bevölkerung reduziert werden, doch blieben ihr Anteil zu hoch und die Einkommensverteilung extrem ungleich.[1294] Unterm Strich muss der Einfluss des sozioökonomischen Kontextes auf die Funktionsweise des chilenischen Regierungssystems und die Stabilisierung der jungen Demokratie gleichwohl als positiv eingestuft werden.[1295] Der Administration von Patricio Aylwin war das Kunststück gelungen, die Demokratie nicht über das chilenische Fundamentaldilemma wirtschafts- und sozialpolitischen Regierungshandelns stolpern zu lassen:

> sich einerseits in bezug auf die Sozialpolitik gegenüber dem Militärregime zu profilieren und den Teilhabeforderungen der marginalisierten *sectores populares* gerecht zu werden, andererseits jedoch die makroökonomische Stabilität nicht zu gefährden, die eine der Grundlagen für die beträchtliche Zustimmung zur Pinochet-Diktatur innerhalb der chilenischen Mittel- und Oberschicht darstellte (Thibaut 1996: 244; Hervorhebung im Original).[1296]

Die junge Demokratie hat mindestens in zwei Hinsichten von diesem günstigen Umfeld profitiert: Zum einen ging von der Sphäre des Wirtschaftlichen und Sozialen kein Störfeuer aus, das sich in Form erhöhter Konfliktivität im Regierungssystem bemerkbar gemacht hätte; kaum auszudenken, welche Folgen für die politische Stabilität etwa eine schwere Depression hätte haben können, die allenthalben Rufe nach einer militärischen Intervention hätte laut werden lassen.[1297] Zum anderen trug die positive Entwicklung der ökonomischen und (mit Abstrichen) sozialen Kennziffern zweifelsohne zur Zufriedenheit der Chilenen mit der ersten postautoritären Regierung bei (siehe Lagos 1995:

[1294] So lebten etwa 1992 immer noch 28 % der chilenischen Haushalte unterhalb der Armutsgrenze, wenngleich dies eine Verbesserung gegenüber dem ersten Jahr unter demokratischen Bedingungen (1990: 35 %) und der Prätransitionszeit (1987: 38 %) darstellt (vgl. Thibaut 1996: 245).

[1295] Für Siavelis (1997b: 337) stellen Faktoren aus der sozioökonomischen Demokratieumwelt (genauer: die gesunden Staatsfinanzen und allgemein das wirtschaftspolitische Erbe aus der Zeit der Diktatur) vielleicht die wichtigste außerinstitutionelle Bestimmungsgröße für die Funktionsweise des Regierungssystems „([p]erhaps the most important contextual feature that allowed the Chilean presidential system to function so well“) dar.

[1296] Zur erfolgreichen Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung Aylwin vgl. auch Hofmeister (1995: 248ff.); Huneeus (1995: 216ff.); Loveman (1995: 320ff.); zu den ersten Jahren siehe Hojman (1993: 194ff.); Rehren (1993: 34ff.). Nolte (1992: 27ff.) weist insbesondere auf die Schwachstellen in diesem Politikbereich hin.

[1297] Zu der ‘Friedfertigkeit’ des sozioökonomischen Regierungssystem-Umfeldes hat ohne Zweifel auch die Mäßigung der Chilenen in der Artikulation (und den zugrunde liegenden Einstellungen) ihrer wirtschaftlichen und sozialen Forderungen beigetragen. Ohne populistischem Druck ausgeliefert zu sein, konnte die Regierung so ihre (neoliberal geprägte) Wirtschaftspolitik weitgehend ungestört durchführen (vgl. Lagos 1995: 170ff.).

182ff.), ein Umstand, welcher der Demokratie in ihrer real existierenden Form ein hohes Maß an Legitimität verliehen haben dürfte.

Es kommt auf den Kontextfaktoren-Mix an: Die *zivil-militärischen Beziehungen* sind zwar klar als Belastungsfaktor für die junge demokratische Ordnung zu werten, doch die Natur des politisch-kulturellen Kontextes sowie die herrschende sozioökonomische Bedingungslage vermochten es, das Gefahrenpotenzial kleinzuhalten, das aus den Spannungen zwischen demokratisch gewählter Regierung und Streitkräften resultierte (vgl. zum Folgenden besonders Oppenheim 1999: 217; siehe auch Rehren 1993: 28ff.; Huneeus 1995: 206ff.; Loveman 1995: 316ff.; Fuentes 2000: 120ff.; Weeks 2000: 70ff.; Gaspar 2001: 242ff.). Ein wichtiger Konfliktherd unter der ersten postautoritären Regierung betraf die Frage der Subordination der militärischen unter die Zivilgewalt; die *Concertación* versuchte bei mehreren Gelegenheiten, die formal-institutionelle Machtbalance zu ihren Gunsten zu verändern, etwa indem sie (erfolglose) Gesetzentwürfe zur Veränderung der Zusammensetzung des Nationalen Sicherheitsrates oder zur Übertragung der Ernennungsrechte für hohe Militärpositionen auf den Staatspräsidenten einbrachte.[1298] Den zweiten Stein des Anstoßes im zivil-militärischen Beziehungsgeflecht stellte die Problematik der unter der Militärdiktatur begangenen Menschenrechtsverletzungen dar.[1299] Diese Grundkonflikte, gekoppelt mit situativen Bedrohungsperzeptionen wie einem Scheckskandal, in den Augusto Pinochets Sohn verwickelt war, entluden sich in zwei 'Übungen' militärischer Machtdemonstration, dem *ejercicio de enlace* und dem *boinazo* (vgl. 6.1.3.3).[1300] Es stellt sich die kontrafaktische Frage, wie sich die zivil-militärischen Spannungen entladen hätten, wären weniger konsensual orientierte Akteu-

---

[1298] Allerdings trat der Präsident, der die Beziehungen zwischen Zivilen und Militärs vonseiten der Regierung hauptverantwortlich gestaltete, den Spitzen der Streitkräfte gegenüber mit großer Behutsamkeit auf und legte Wert auf die Pflege persönlichen Kontakts (vgl. besonders Rehren 1993: 28ff.; siehe auch Huneeus 1995: 208). Dabei wurde zumeist auf Kommunikation über informelle Kanäle gesetzt (Fuentes 2000: 122).

[1299] Im April 1990 setzte Präsident Aylwin die „Nationale Kommission für Wahrheit und Versöhnung" (*Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*; nach ihrem Vorsitzenden, Raúl Rettig, auch Kommission Rettig genannt) ein, mit der die schwersten Menschenrechtsverletzungen des Militärregimes ans Tageslicht gebracht werden sollten. Im Februar 1991 wurde der sog. *Informe Rettig* vorgestellt, nach dem 2.115 Opfer von Menschenrechtsverletzungen zu verzeichnen sind, darunter 132 Angehörige der Streitkräfte und 957 'Verschwundene' (vgl. Nolte 1992: 31).

[1300] Das Bedrohungspotenzial dieser zivil-militärischen Friktionen wird offensichtlich, wenn man bedenkt, dass Augusto Pinochet mit der Etablierung der neuen demokratischen Spielregeln nicht einfach in die Uniform 'irgendeines' Generals schlüpfte, sondern unumstrittener personaler Mittelpunkt der militärischen Gewalt samt der mit ihr verbündeten politischen Rechten blieb (vgl. Rehren 1993: 28).

re in den politisch und militärisch verantwortlichen Spitzenpositionen gewesen und/oder hätte eine schwere Wirtschaftskrise Rufe nach einer Intervention der Streitkräfte in die Politik laut werden lassen.[1301] Der Kontextfaktoren-Mix zu Beginn der 1990er-Jahre konstituierte – politischer Kultur und sozioökonomischem Umfeld sei Dank – allerdings insgesamt keine Gefährdungslage für die junge demokratische Ordnung.

6.2.1.2.3 Fazit

In diese zweigeteilte Kontextlandschaft eingebettet – hier günstige politisch-kulturelle und sozioökonomische Bedingungen, dort problematische zivil-militärische Beziehungen – müssen die politischen Institutionen der jungen Demokratie und damit ihre Funktionsweise gesehen werden. Nur in einer konfigurationsanalytischen Sichtweise wird verständlich, welchen Beitrag im Betrachtungszeitraum einzelne Wirkfaktoren – institutionell oder nicht-institutionell – zum Konsolidierungsprozess der Demokratie geleistet haben: Das präsidentielle Regierungssystem steht zwar im Mittelpunkt der institutionalistischen Aufmerksamkeit dieser Arbeit, doch kann es die Reibungslosigkeit der exekutiv-legislativen Beziehungen ‘aus sich selbst heraus’ nicht erklären; schließlich legt der Blick nur auf diese Variable aus einer theoretischen Perspektive eher die gegenteilige Funktionsweise nahe.[1302] Es gilt, den institutionalistischen Fokus zu weiten und erstens dem Parteiensystem, dessen bipolare Struktur, niedriger Polarisierungs- und hoher Institutionalisierungsgrad das Funktionieren des Regierungssystems überhaupt erst ermöglichten, und zweitens dem Wahlsystem, welches seinerseits dem Zwei-Lager-Wettbewerb institutionell zugrunde liegt, jeweils einen gebührenden explikativen Platz zuzuweisen. Die Konfigurationsanalyse darf aber nicht im Institutionellen enden. Maßgeblich dafür, dass die Institutionen so funktionierten, wie sie unter Aylwin funktionierten, ist der politisch-kulturelle Tatbestand erhöhter Kooperationsfähigkeit. Indem die relevanten Akteure des politischen Systems selbst erwartbar problematische Aspekte

[1301] Nach Ansicht von Huneeus (1995: 215) stellt die Überwindung der Krise um den *boinazo* „einen entscheiden Schritt zugunsten der Konsolidierung der Demokratie“ dar.

[1302] Wie erinnerlich sieht die normativ-deduktive Präsidentialismus-Kritik (vgl. Abschnitt 2.2.1) die Wortkombination Präsidentialismus und Kooperation (bzw. die dahinterstehende politische Wirklichkeit) gewissermaßen als *contradiction in terms* an.

der Institutionenstruktur (etwa die absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl oder die Halbzeitwahlen von 1997) ins politisch-prozessual Unproblematische verkehrten, zeigen sie die Grenzen des altinstitutionalistischen Ansatzes und zugleich den heuristischen Wert perspektivischer Weitung in Richtung Kontext auf.

6.2.2 Die Regierungszeit Frei (1994-2000)

6.2.2.1 Der politische Prozess auf der Ebene des Regierungssystems

6.2.2.1.1 Wahlkampf, Wahlergebnis, Mehrheitsbildung

Auch die ersten posttransitionalen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen wurden unter klar bipolaren Wettbewerbsbedingungen abgehalten. Wie schon für die *founding elections*, so standen sich auch 1993 zwei Blöcke jeweils ideologisch verwandter Parteien gegenüber, die sowohl um das höchste Staatsamt als auch um Sitze in beiden Kammern des Kongresses konkurrierten (vgl. zum Folgenden Angell/Pollack 1995: 106ff.; Hofmeister 1995: 278ff.; zu den Wahlen von 1993 vgl. auch Auth 1994; Cuadra 1994; Munck 1994).[1303] Vier Mitte-links-Parteien führten die bestehende Regierungskoalition als Wahlbündnis und unter demselben Namen (*Concertación de Partidos por la Democracia*) fort, die hauptsächlich aus RN und UDI bestehende Rechtsallianz[1304] nahm eine Umetikettierung vor und stellte sich den Wählern als *Unión por el Progreso de Chile*. Als Bewerber um das Präsidentenamt schickte die *Concertación* den Christdemokraten und Sohn des gleichnamigen früheren Staatspräsidenten, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, ins Rennen[1305], Arturo Alessandri Besa (ebenfalls Spross einer staatspräsidententrächtigen Familie) trat für die Konservativen an.[1306]

[1303] Bei den Wahlen zum Senat ging es allerdings nur um eine Teilerneuerung der zweiten Parlamentskammer: Nachdem bei den Gründungswahlen von 1989 18 von 38 Senatoren nur für vier Jahre (statt acht) gewählt worden waren, ging es nun um die Besetzung dieser frei gewordenen Mandate (vgl. Hofmeister 1995: 280).

[1304] Als dritte erwähnenswerte politische Gruppierung, die das konservative Bündnis bei den allgemeinen Wahlen 1993 unterstützte, ist die *Unión de Centro-Centro* (UCC) zu nennen.

[1305] Der Versuch der beiden wichtigsten Linksparteien des Bündnisses (PS und PPD), Ricardo Lagos auf den Schild eines zweiten offiziellen Präsidentschaftsaspiranten der *Concertación* zu heben, scheiterte

Von Wahl‘kampf’ in einem ideologischen Sinne kann für die Kampagne kaum die Rede sein. Vielmehr wetteiferten die Parteien und ihre Kandidaten 1993 in einer programmatischen Einmütigkeit, die mit einer stärkeren Ausrichtung auf Persönlichkeitsaspekte der Hauptbewerber fast zwangsläufig einhergeht. Sicher bestanden z.T. deutlich erkennbare Differenzen in einzelnen Politikfeldern (beispielsweise betreffend den Umgang mit den unter dem Militärregime begangenen Menschenrechtsverletzungen), die sich zu Profilierungszwecken hätten ausschlachten lassen.[1307] Allerdings überwog in der öffentlichen Wahrnehmung der Eindruck partei- und lagerübergreifenden Konsenses, sodass – betrachtet man etwa die im Ganzen unumstrittene Frage der Fortsetzung des neoliberalen Wirtschaftsmodells – einzelne Scharmützel hinsichtlich technischer Einzelheiten auf diesem Weg die Gemüter nicht erhitzen konnten. Sichtbare Rivalitäten zeigten sich – hauptsächlich der eigentümlichen Zweierwahlkreis-Konstruktion des Wahlsystems geschuldet – eher *innerhalb* der jeweiligen Bündnisse.[1308]

Siegreich (und wenig überraschend angesichts der seit Monaten in diese Richtung deutenden Umfragen) aus dem Urnengang ging, wie schon beim Plebiszit 1988 und den ersten allgemeinen Wahlen 1989, die *Concertación* hervor. Noch souveräner als Patricio Aylwin konnte Eduardo Frei bereits im ersten Wahlgang die Hürde der absoluten Mehrheit überspringen: Mit 58 % und einem Stimmenanteil, der über demjenigen seiner Wahlallianz lag (55.3 %), ließ er seinen Hauptkonkurrenten Arturo Alessandri (24.4 %)

---

am Widerstand der Christdemokraten, die auf einer Ein-Kandidaten-Lösung für den ersten Wahlgang beharrten. Im Mai 1993 setzte sich deren Frontmann bei Vorwahlen des Mitte-links-Bündnisses, in denen es um die Kür eines einzigen Präsidentschaftsbewerbers ging, mit 60 % zu 40 % als gegen Lagos durch (vgl. Hofmeister 1995: 279; siehe auch Lateinamerika Jahrbuch 1994).

[1306] Daneben stellten sich drei weitere Linksbündnisse sowie eine rechte Wahlallianz dem Votum des chilenischen Elektorats – allerdings mit nur geringen Aussichten auf Erfolg (Angell/Pollack 1995: 106; Hofmeister 1995: 280).

[1307] Wahlprogrammatisch kündigte die *Concertación* eine Fortsetzung der Arbeit der Vorgängerregierung an, wobei sie besonders eine Vertiefung der sozialpolitischen Reformen, eine Modernisierung des Staates, Reformen im Bildungs- und Erziehungswesen sowie eine Fortsetzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur im Blick hatte. *Unión por el Progreso de Chile* versuchte, auf sich aufmerksam zu machen, indem das Bündnis das Thema innere Sicherheit hervorkehrte, Mängel am Gesundheits- und Sozialversicherungswesen kritisierte und allgemein vor einer Übermacht der *Concertación* warnte (vgl. Hofmeister 1995: 280f.).

[1308] Insofern die Parteien trotz fortgeführter Bündnisstrategie wieder stärker ihre Unterschiede hervorkehrten, steht der Wahlprozess des Jahres 1993 für einen authentischeren Ausdruck der politischen Wettbewerbsverhältnisse (Cuadra 1994). Die Betonung ideologischer Differenz darf für den Wahlkampf 1993 gleichwohl nicht überbewertet werden. Insbesondere die linken Parteien der *Concertación* bemühten sich, eine deutliche Parteisymbolik sowie stark parteiprogrammatisch gefärbte Botschaften außen vor zu lassen (Angell/Pollack 1995: 109f.).

weit hinter sich; die vier übrigen Bewerber kamen über einstellige Ergebnisse nicht hinaus (vgl. Tabelle 79).[1309] Es lag insofern ein 'Frei-Effekt' vor, als der Präsidentschaftsaspirant einen höheren Stimmenanteil erreichte als das ihn stützende Wahlbündnis, seine konservativen Gegenkandidaten Alessandri und Piñera hingegen zusammen deutlich schlechter abschnitten (30.6 %) als die hinter ihnen stehende *Unión por el Progreso de Chile* (36.6 %) (zu den Zahlen vgl. Nohlen 2005a).

Tabelle 79: Ergebnis der chilenischen Präsidentschaftswahl 1993

in % der gültigen Stimmen

Eduardo Frei Ruiz-Tagle (*Concertación*)	58.0
Arturo Alessandri Besa (*Unión por el Progreso de Chile*)	24.4
José Piñera Echeñique (unabhängig)	6.2
Manfred Max-Neef (unabhängig)	5.6
Eugenio Pizarro Poblete (PC)	4.7
Cristián Reitze Campos (PH)	1.2

Quelle: Nohlen (2005a: 288).

Das Ergebnis der Kongresswahlen vom 11. Dezember 1993 bestätigt im Großen und Ganzen die politische Kräftekonstellation, die sich mit der Transition herausgebildet hat, es zeigt aber auch bündnisinterne Verschiebungen an (Auth 1994; Cuadra 1994; Munck 1994): Die *Concertación* konnte ihre parlamentarische Vormachtstellung behaupten, auch wenn sie in beiden Häusern Federn lassen musste.[1310] Die linken Kräfte innerhalb des Bündnisses (PS und PPD) verbesserten ihre relative Position und lagen, zumindest im Abgeordnetenhaus, fast gleichauf mit den etwas geschwächten, aber immer noch dominierenden Christdemokraten. Spiegelbildlich zu den leichten Verlusten, welche die *Concertación* im Kongress zu erleiden hatte, ging das Rechtsbündnis ge-

[1309] Als Hauptursachen für den überragenden Wahlsieg von Eduardo Frei sind mit Wilhelm Hofmeister (1995: 281f.) zu nennen: 1. der Erfolg der Regierung Aylwin, mit dem dessen Nachfolger in spe eindeutig identifiziert wurde; 2. die Erinnerung an Freis Vater, der als einer der erfolgreichsten Staatspräsidenten in der Geschichte Chiles galt; 3. Eduardo Freis für einen Politiker untypisch zurückhaltendes Auftreten; 4. seine 'vorpolitische Karriere', die ihn zu einem erfolgreichen Unternehmer machte; 5. sein politisches Geschick, insbesondere Integrationsfähigkeit der verschiedenen politischen Gruppierungen; 6. Mangel an ernsthaften Herausfordern.

[1310] Gegenüber den letzten Wahlen konnten die Parteien der *Concertación* zwar einen Sitz im Abgeordnetenhaus hinzugewinnen, doch muss ihre parlamentarische Stärke gegenüber der Rechten als geschwächt gelten, da die keinem der beiden Wahlbündnisse zugehörige Linke (namentlich PAIS), die 1989 noch den Sprung ins Parlament geschafft hatte, dort bei den Folgewahlen keine Vertretung mehr fand.

stärkt aus den Wahlen hervor (vgl. Tabelle 80). Dem Mitte-links-Bündnis bot sich insgesamt abermals „the luxury of circumstances unique in Chilean history“, der bereits für die Vorgängeradministration gegolten hatte (Siavelis 2002: 106): eine klare absolute Mehrheit der Mandate im Abgeordnetenhaus und eine *near majority* im Senat (vgl. zu den Wahlen von 1993 auch Loveman 1994: 330f.).

Tabelle 80: Zusammensetzung des chilenischen Kongresses, 1994-1998

	Abgeordnetenhaus		*Senat*	
	Sitze	Sitzanteil in %	Sitze	Sitzanteil in %
Concertación	*70*	*58.3*	*21*	*44.7*
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	37	30.8	13	27.7
Partido por la Democracia (PPD)	15	12.5	2	4.3
Partido Radical (PR)	2	1.7	1	2.1
Partido Socialista (PS)	15	12.5	5	10.6
Unabhängige	1	0.8	-	-
Unión por el Progreso de Chile	*50*	*41.7*	*26*	*55.3*
Renovación Nacional (RN)	29	24.2	11	23.4
Unión Demócrata Independiente (UDI)	15	12.5	3	6.4
Unión de Centro-Centro (UCC)	2	1.7	1	2.1
Unabhängige	4	3.3	2	4.3
Ernannte	-	-	9	19.1

Quelle: Hofmeister (1995: 283); Nohlen (2005a: 282); eigene Berechnungen.

Kontinuität in den Bündnisstrategien der (vom Wahlsystem dazu getriebenen) Parteien, Kontinuität in der politischen Kräftekonstellation: Auch was die Mehrheitsbildung des designierten Staatschefs Frei angeht, tat sich zur Jahreswende 1993/94 wenig Neues: Um sich eine dauerhafte parlamentarische Majorität (zumindest im Abgeordnetenhaus) und damit Regierungsfähigkeit zu sichern – schließlich besetzte die Partei des christdemokratischen Präsidenten in beiden Häusern des Kongresses jeweils weniger als ein Drittel der Mandate –, wurde erneut die Bildung einer Mehrparteienkoalition beschlossen. Die Ressortaufteilung berücksichtigte die im Wahlergebnis zum Ausdruck gekommene bündnisinterne Kräfteverteilung (vgl. Hofmeister 1995: 285f.): Zehn der 21 Ministerposten gingen an die Christdemokraten (drei weitere unabhängige Minister galten als dem PDC nahestehend), jeweils drei an PS[1311] und PPD, einer an den späteren

[1311] Als ein besonderes Zeichen der Versöhnung in einem Land, das weiterhin auf der Suche nach der nationalen Versöhnung war, muss die Entscheidung gewertet werden, den bisherigen Vorsitzenden der

Staatspräsidenten Ricardo Lagos, der als Vertreter beider Parteien galt, und einer an ein Mitglied der Radikalen (vgl. auch Lateinamerika Jahrbuch 1994).[1312] An der Spitze von Kabinett und Exekutive stand indes nunmehr ein Mann, der den in Aylwin personifizierten Konsens der Anti-Pinochet- bzw. Mitte-links-Kräfte des Landes wenn nicht hinter sich lassen, so doch in deutlich schwächerer Form verkörpern sollte: markiger in der Sprache, eher geneigt, unilaterale Entscheidungen zu treffen, mit einer stärkeren Vorliebe für 'technische' Fragen (vgl. Oppenheim 1999: 231; Siavelis 2000b: 66f.). Die Regierung Frei: „more presidential in style" (Linz/Stepan 1996: 217, Anm. 28)?

6.2.2.1.2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative

Um diese Frage zu beantworten, sollen die exekutiv-legislativen Beziehungen der Jahre 1994-2000 unter die institutionalistische Lupe genommen werden: zunächst in Form eines chronologischen Abrisses, sodann auf dem Wege einer systematischen Analyse, die institutionelle Variablen mit dem spezifischen Verlauf der Demokratieentwicklung verknüpft (6.2.2.2).

Da sich die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse unter Frei im Wesentlichen darstellten wie in den ersten Jahren der Demokratie, blieben auch die Grundbedingungen des Regierens die gleichen: Zum einen fand auch das neue Staatsoberhaupt einen ideologisch zweigeteilten Kongress vor. Konnte Frei in der ersten Kammer, die sich mehrheitlich in den Händen der Regierungsfraktionen befand, auf die Unterstützung seitens der Koalitionsabgeordneten bauen, sah er sich einem Senat gegenüber, der – dank *bias* durch die noch unter Pinochet ernannten Senatoren – von der konservativen Opposition beherrscht war; um dessen Gunst galt es immer wieder zu werben. Zum anderen (und

Sozialistischen Partei Germán Correa an die Spitze des bedeutenden Innenministeriums zu stellen (Hofmeister 1995: 286).

[1312] Wie schon unter der ersten *Concertación*-Administration wurden auch in der zweiten demokratischen Regierungsperiode zum Zweck der Kräftebalance Staatssekretäre oder politische Beamte einer anderen Partei als der des Ressortinhabers im jeweiligen Ministerium 'abgestellt' (vgl. Anm. 1260). Hinsichtlich der Kabinettsstabilität muss für die Regierungszeit ein erheblich höherer Ministerumschlag konstatiert werden als für die Vorperiode: Im Juni 1999, kurz vor den nächsten Präsidentschaftswahlen, wurde das Kabinett bereits zum zwölften Mal umgebildet (Lateinamerika Jahrbuch 2000: 116); das erste Revirement hatte im September 1994, nur sechs Monate nach Freis Amtseinführung, stattgefunden (Lateinamerika Jahrbuch 1995: 115).

damit zusammenhängend) waren auch unter der zweiten postautoritären Regierung größere Reformvorhaben von vornherein zum Scheitern verurteilt, die als vital empfundene Interessen der konservativen politischen Kräfte berührten. In solchen Fällen hieß die 'Lösung' des jeweils aufkeimenden Konflikts: Stillstand des regierungssystemischen Entscheidungsprozesses. Zur wechselseitigen Totalblockade der Gewalten, zum *deadlock*, kam es indes nicht.[1313]

Dies belegt bereits der Blick auf die Gesetzgebungsproduktivität im Betrachtungszeitraum: Der bloßen Zahl der Gesetze nach zu urteilen (381 gegenüber 306 in der Vorregierungsperiode; Godoy 2003: 40), kam die Legislativmaschine unter Frei offenbar nicht zum Stillstand.[1314] Aussagekräftiger als absolute Werte erscheinen allerdings die Erfolgsquoten, mit denen Exekutive und Legislative ihre jeweiligen Vorlagen in Gesetzesform verwandelt sahen. Hier zeigt sich, wie bereits unter Patricio Aylwin, dass weit über die Hälfte (64.7 %) der von der Regierung stammenden Gesetzesprojekte tatsächlich verabschiedet werden konnten (vgl. Libertad y Desarrollo 2000: 5; eigene Berechnung).[1315] Ein letzter gesetzgebungsorientierter Blick, bei dem die Herkunft der erlassenen Rechtsakte im Mittelpunkt steht, offenbart, dass knapp drei Viertel (72.4 %) von der Regierung ausgingen, gut ein Viertel (27.6 %) vom Parlament (Godoy 2003: 40; vgl. auch Siavelis 2000b: 24, 2001: 215). Es galt also offenbar weiterhin: Zentraler Akteur im Gesetzgebungsprozess ist die Regierung, die Legislative entscheidet legislativ *mit*.[1316]

Welche Rückschlüsse auf den Konsolidierungsgrad der Demokratie lässt eine chronologische Betrachtung der exekutiv-legislativen Beziehungen zu? Eine zeitliche

---

[1313] Zu den Herausforderungen, denen sich die neue Regierung gegenübersah und die Konfliktpotenzial für die exekutiv-legislativen Beziehungen bargen, siehe Hofmeister (1995: 286f.).

[1314] Die genauen Zahlen zu der Menge der während der Regierungszeit Frei verabschiedeten Gesetze weichen je nach Quelle voneinander ab: Während Godoy (2003: 40) von 381 spricht, kommt Libertad y Desarrollo (2000: 5) nur auf 314. Siavelis (2000b: 24, 2001: 215) zählte hingegen bereits für den kurzen Betrachtungszeitraum 1994-1997 253 verabschiedete Gesetze.

[1315] Unter der Regierung Aylwin hatte diese Quote bei 63.4 % gelegen (vgl. 6.2.1.1.2). Entsprechende Zahlen für den Kongress liegen dem Autor nicht vor.

[1316] Das Gewicht, welches der chilenische Kongress auf die legislative Waagschale wirft, wird dadurch weiter verringert, dass, wie schon unter Aylwin, ein hoher Anteil der im Kongress initiierten Gesetze als 'unwichtig' (Errichtung von Denkmälern, Einführung von Feiertagen usw.; vgl. Anm. 1264) bezeichnet werden muss: Für den Zeitraum 1994-1997 sind 41 % dieser Kategorie zuzuordnen (Siavelis 2000b: 25).

Zweiteilung, welche die Kongresswahlen vom Dezember 1997 als Referenz nimmt, erscheint sinnvoll; schließlich strukturieren nationale Wahlereignisse den politischen Prozess und dessen Dynamik maßgeblich mit (vgl. zum Folgenden Oppenheim 1999: 205ff.; Lateinamerika Jahrbuch 1995, 1996, 1997, 1998).

1. Nachdem noch vor dem Regierungswechsel vom 11. März 1994, im Februar desselben Jahres, von beiden Häusern des Kongresses eine Verfassungsänderung zur Verkürzung der Amtszeit des Staatspräsidenten von acht auf sechs Jahre beschlossen worden war, lag der nach außen sichtbare Reformeifer der *Concertación* zunächst auf Eis. Erst im August legte die Exekutive dem Parlament einen Katalog von Veränderungsvorschlägen am Verfassungstext vor, die insbesondere die Wahl aller Senatoren, eine Reform des Wahlsystems in Richtung Verhältniswahl und das Recht des Präsidenten, Volksabstimmungen bei Verfassungsänderungen abzuhalten, vorsahen. Wie kaum anders zu erwarten, fanden diese institutionellen Korrekturen nicht die Zustimmung der oppositionellen rechten Senatsmehrheit; profitierten doch just die konservativen Kräfte des Landes von der per Ernennung zustande gekommenen Verstärkung der eigenen Reihen im Oberhaus sowie dem binominalen Wahlsystem. Zu einer ernstlichen Konfrontation zwischen Mitte-links-Regierungsbündnis und rechter Opposition kam es gleichwohl nicht. Stattdessen griff, wie schon in den ersten vier Jahren der reetablierten Demokratie, genau dort das Instrument der ‘friedlichen Blockade’, wo die konservativen Parteien ihre institutionell garantierte Machtposition gefährdet sahen; wer wollte sich schon ins eigene Fleisch schneiden? Eher als zwischen Regierungsmehrheit und Opposition knisterte es im Koalitionsgebälk: Anlass dafür war eine von Präsident Frei Ende September im Handstreich vorgenommene Kabinettsumbildung, bei welcher der Sozialist Germán Correa des wichtigen Postens als Innenminister enthoben wurde. Die Führungsspitze des *Partido Socialista* reagierte mit Befremden auf die überraschende und ohne jede Absprache getroffene Entscheidung und sandte die Warnung aus, ein ähnliches Vorgehen in der Zukunft könne den Bestand der Koalition gefährden (vgl. auch Siavelis 2000b: 67).

Auch die Jahre 1995-1997 bestätigten „the challenge posed by a minority that is not entirely democratic but *is* well organized and capable of vetoing any change in the institutional framework from which it currently benefits despite its weak electoral support“ (Garretón 1995b: 152; Hervorhebung im Original). Wer an die institutionellen Grundla-

gen des politischen Systems wollte, kam um die Rechte nicht herum. Zwischenzeitlich schien es, als sei ein Teil der Opposition zu erweichen und die Sperrminorität im Senat damit auszuhebeln: Im August 1995 kündigte Präsident Frei ein Reformpaket zur Abschaffung der autoritären Elemente in der Verfassung an, dem die Führung der *Renovación Nacional* bereits zugestimmt hatte. Allerdings verweigerten die RN-Senatoren der Parteiführung die Gefolgschaft und brachten das Reformvorhaben damit zu Fall. Am 11. April des folgenden Jahres stimmten zwar 25 der 21 Senatoren den Verfassungsänderungen zu, doch wurde das notwendige Quorum damit nicht erreicht. Nachdem mit einer umfassenden Kabinettsumbildung im September 1996 sowie im Zusammenhang mit den Kommunalwahlen einen Monat darauf, bei denen die Regierungsparteien ihren Stimmenanteil gegenüber 1992 steigern konnten, noch einmal Bewegung in den politischen Prozess gekommen war, blieb im Juni 1997 ein erneut eingebrachtes institutionelles Reformpaket abermals im mehrheitlich konservativen Senat stecken. Wiederum war ein Teil der Oberhausparlamentarier von *Renovación Nacional* der von der Parteiführung vorgegebenen Kompromisslinie gegenüber der Regierungskoalition nicht gefolgt.[1317]

Was nach Paralyse des politischen Entscheidungsprozesses aussehen mag, muss gleichwohl in einem größeren Zusammenhang betrachtet werden: Zwar ließen die parlamentarischen Stärkeverhältnisse größere Veränderungen an der Institutionenstruktur nicht zu, die eine Machtbeschneidung der oppositionellen Senatsmehrheit zur Folge gehabt hätten. Doch muss eine beachtliche Schnittmenge an Regelungsmaterien angenommen werden, in denen die relevanten Akteure aus Regierungsmehrheit und Rechtsbündnis Konsens zu erzielen imstande waren. Die ‘normale’ Gesetzgebungstätigkeit nahm ihren Lauf (s.o.), das Regierungssystem zeigte mitnichten Anzeichen von Totalblockade oder Dauerkonflikt. In der zweiten Jahreshälfte 1997, im Vorfeld der Parlamentswahlen vom Dezember, gelang es sogar, zwei bedeutende Verfassungsreformen zu verabschieden: eine Reform des Justizwesens im August sowie ein Dezentralisierungsprojekt im Oktober.

[1317] Nachdem die Verfassungsreform Ende April im Abgeordnetenhaus eine überwältigende Zustimmung gefunden hatte (92 Ja- gegen 15 Nein-Stimmen), fand sich am 17. Juni eine Mehrheit von 25 Senatoren bereit, das Reformvorhaben zu unterstützen – 28 wären erforderlich gewesen. Eine ausführliche Analyse der Verfassungsreformversuche der Regierung Frei findet sich in Radseck (2002: 102ff.).

2. Aus den Kongresswahlen vom 11. Dezember 1997 (die Wahlen zum Senat brachten nur eine Teilerneuerung der Sitze mit sich), die ohne gleichzeitig stattfindende Präsidentschaftswahlen abgehalten wurden, ging die regierende *Concertación* zwar als Siegerin hervor, doch musste sie gegenüber den Rechtsparteien Stimmeneinbußen erleiden[1318], die sich auch in leichten Mandatsverlusten niederschlugen: In beiden Parlamentshäusern verlor das Mitte-links-Bündnis je einen Sitz. Damit blieb die Sitzmehrheit im Abgeordnetenhaus zwar unangefochten (57.5 %), doch stellte sich der parlamentarische Status der Regierung im Senat nun noch prekärer dar (41.7 %); sie würde in Zukunft noch stärker auf Unterstützung aus dem gegnerischen Lager angewiesen sein. Besonders verlustreich wirkte sich der Urnengang auf die Fraktionsstärke der Sozialisten aus: Im Unterhaus waren sie von nun an nur noch mit elf statt 15 Abgeordneten vertreten, im Oberhaus stellten sie zwei statt zuvor fünf Parlamentarier.[1319] Von der bündnisinternen Kräfteverschiebung profitierten alle drei Koalitionspartner des PS. Die Rechtsallianz *Unión por Chile*[1320] musste im Unterhaus zwar ebenfalls Sitzverluste (-3) hinnehmen, konnte ihre ohnehin dominante Position im Senat allerdings noch weiter ausbauen (+1).[1321] Auch aufseiten der Konservativen verlagerten sich die politischen Gewichte: Die seit der Transition hegemoniale *Renovación Nacional* schnitt auf der Ebene der Wählerstimmen nur geringfügig besser ab als die *Unión Demócrata Independiente* (16.8 % versus 14.5 %), mit 23 zu 17 Abgeordnetenmandaten war der ehemals große Unterschied stark zusammengeschmolzen; die RN-Fraktion musste sechs Sitze abgeben, die UDI gewann zwei Mandate im Unterhaus hinzu. Entsprechendes gilt für den Senat: Hier standen fortan sieben Volksvertreter der gemäßigten Rechten fünf Repräsentanten der Pinochetisten gegenüber (vgl. Tabelle 81; zu den Parlamentswahlen von 1997 vgl.

[1318] Hatte das Mitte-links-Bündnis bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus im Jahr 1993 noch 55.3 % der Wählerstimmen auf sich vereinigen können, sackte dieser Anteil 1997 auf knapp über 50 % (50.5 %) ab (zu den Zahlen vgl. Nohlen 2005a).

[1319] Zulegen konnten hingegen die Kommunisten, die auf 6.9 % der Wählerstimmen (nach 5.0 % 1993) kamen (vgl. Nohlen 2005a: 274f.). Das binominale Wahlsystem verhinderte allerdings, dass dieses Ergebnis in Parlamentsmandate umgewandelt werden konnte.

[1320] 1989 hatte sich das Bündnis noch unter dem Namen *Democracia y Progreso*, vier Jahre später als *Unión por el Progreso de Chile* zur Wahl gestellt.

[1321] Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass die Opposition im Abgeordnetenhaus aus vier weiteren Parlamentariern bestand, welche unabhängig von den beiden großen Wahlbündnissen gewählt worden waren.

Jouineau 1998; siehe auch Oppenheim 1999: 227ff.; Garretón 2001a: 65ff.).[1322] Mit diesem Wahlergebnis stellte sich die parlamentarische Kräftekonstellation und damit eine wesentliche Bedingung für den exekutiv-legislativen Entscheidungsprozess zwar im Ganzen wie in den ersten Jahren der Frei-Regierung dar, der Präferenzpfeil des chilenischen Elektorats schien allerdings in Richtung Rechte zu zeigen; gerade die pinochetistische UDI witterte mit Blick auf die 1999 anstehenden Präsidentschaftswahlen Morgenluft.

Tabelle 81: Zusammensetzung des chilenischen Kongresses, 1998-2002

	Abgeordnetenhaus		*Senat*	
	Sitze	%	Sitze	%
Concertación	*69*	*57.5*	*20*	*41.7*
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	38	31.7	14	29.2
Partido por la Democracia (PPD)	16	13.3	4	8.3
Partido Radical (PR)	4	3.3	-	-
Partido Socialista (PS)	11	9.2	2	4.2
Unabhängige	-	-	-	-
Unión por Chile	*47*	*39.2*	*27*	*56.3*
Renovación Nacional (RN)	23	19.2	7	14.6
Unión Demócrata Independiente (UDI)	17	14.2	5	10.4
Partido del Sur (PSUR)	1	0.8	-	-
Unabhängige	6	5.0	5	10.4
Ernannte	-	-	10[a]	20.8
Parteien ohne Wahlbündnis	*4*	*3.3*	-	-
Unión de Centro-Centro Progresista (UCCP)	2	1.7	1	2.1
Unabhängige	2	1.7	-	-

[a] Der ehemalige Diktator und Oberbefehlshaber der Streitkräfte Augusto Pinochet legte am 11. März 1998 seinen Amtseid als Senator auf Lebenszeit ab. Von diesem Zeitpunkt an verstärkte er die Riege der konservativen Senatoren. Die Zahl der nicht gewählten Vertreter im Oberhaus stieg damit auf zehn an, die der Senatoren insgesamt auf 48.

Quellen: Siavelis (2002: 91); Nohlen (2005a: 282); eigene Berechnungen.

„(T)he 1997 to 1999 period will likely be more confrontational“, sagte Oppenheim (1999: 228) voraus; schließlich sei das neue Oberhaus – mit acht neu bestimmten *senadores designados* sowie Pinochet als Senator auf Lebenszeit – (noch) konservativer als das alte. Er sollte teilweise recht behalten (vgl. zum Folgenden Lateinamerika Jahrbuch 1999, 2000; Garretón 2001a: 65ff.): Bis zu den Präsidentschaftswahlen im Dezember

[1322] Im Vorgängersenat hatte des Sitzverhältnis noch elf zu drei betragen.

1999 bot der weiterhin politisch ambitionierte und das Ancien Régime – je nach Blickwinkel – im Guten wie im Bösen repräsentierende Exdiktator ausreichend Zündstoff für die Beziehungen zwischen Regierungsmehrheit und Opposition und damit zwischen Exekutive und Legislative, aber auch für die Beziehungen zwischen ziviler und militärischer Gewalt. Mitte Januar 1998 kam es zu Tumulten im Parlament, nachdem mehrere christdemokratische Abgeordnete die Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens gegen Pinochet gefordert hatten. Aus Protest verließen die konservativen Parlamentarier den Sitzungssaal. Am 11. März legte der ehemalige Diktator den Eid als Senator auf Lebenszeit ab und sorgte damit erneut für Ausschreitungen; den Ausschlag für die Unruhen gaben Bilder von ermordeten und verschwundenen Regimegegnern, die Parlamentarier von PS und PPD während der Zeremonie hochhielten.[1323] Im April kam es zu einer vorübergehenden Entspannung, als das Abgeordnetenhaus mit 62 zu 55 Stimmen eine Klage gegen Pinochet – zwölf Mitglieder der Regierungskoalition votierten mit den Konservativen – ablehnte. Doch schon ein halbes Jahr später sorgte der ehemalige Diktator erneut für Unruhe in der chilenischen Innenpolitik. Seine Verhaftung in London wegen eines Ermittlungsverfahrens der spanischen Justiz im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen während der Militärdiktatur zog zunächst (20. Oktober) Pro- und Anti-Pinochet-Kundgebungen nach sich, zwei Wochen später (4. November) beschloss der Senat, wegen der Festnahme eine offizielle Protestnote an die spanische sowie die britische Regierung zu verfassen, sodann (11. November) trat der Nationale Sicherheitsrat zusammen, um den Fall Pinochet zu erörtern. Eine neue Qualität erreichte das Problem Ende November, als der Oberkommandierende der Streitkräfte Izurieta 2.000 Offiziere und Unteroffiziere aus dem ganzen Land nach Santiago einberief, nachdem das Militär bereits seit Tagen unter erhöhter Alarmbereitschaft gestanden hatte. Der so entstandene Druck auf die Zivilgewalt wurde wenig später noch einmal erhöht: Am 12. Dezember warnten die Vertreter der Streitkräfte im Nationalen Sicherheitsrat unverhohlen, die weitere Entwicklung der Demokratie sei in Gefahr, sollte Pinochet nicht nach Chile zurückkehren. Zum Jahresende schien der zivil-militärische Friede

[1323] Zuvor hatten sich die Christdemokraten bei einer erweiterten Vorstandssitzung knapp (mit 21 zu 20 Stimmen) und entgegen der Empfehlung des Parteivorsitzenden Krauss sowie des Staatspräsidenten Frei für die Einleitung eines politischen Verfahrens gegen Pinochet ausgesprochen.

wiederhergestellt zu sein: Am 30. Dezember sandte die Regierung Frei einen Beschwerdebrief an den Generalsekretär der Vereinten Nationen.

Doch wer geglaubt hatte, die innenpolitische Aufregung um den ehemaligen Diktator sei im folgenden Jahr vorüber, sah sich schnell eines Besseren belehrt. Auch 1999 hielt der Fall Pinochet – im Grunde ein Rechtsstreit um dessen diplomatische Immunität bzw. Auslieferung nach Spanien – das Land in Atem. Immerhin wirkte sich dies nicht mehr konfliktfördernd auf die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative aus; zu eindeutig hatte sich Präsident Frei die Position des konservativen Parteienspektrums zu eigen gemacht.[1324] Doch es gab auch eine innenpolitische Welt jenseits von Pinochet. Muss die Regierung schon das Hickhack um den ehemaligen Diktator wertvolle politische Kräfte gekostet haben, wurde sie im Wahljahr 1999 (der Urnengang für die Bestimmung eines neuen Staatsoberhauptes war für den 12. Dezember angesetzt), was ihr Ansehen in der Bevölkerung angeht, immer weiter in die Ecke gedrängt. Konfrontiert mit den bis dato niedrigsten Zustimmungsraten für eine *Concertación*-Regierung[1325], sah sich der Präsident im Juni gezwungen, noch einmal eine Kabinettsumbildung vorzunehmen; gleichzeitig kündigte Frei – das Land befand sich in der ersten Rezession seit der Rückkehr zur Demokratie – einen 18-Punkte-Plan zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise an. Doch trotz mangelnden Rückhaltes der Regierung gelang es Anfang September, eine umfassende Strafrechtsreform im Kongress zu verabschieden, die insbesondere den Aufbau einer unabhängigen Staatsanwaltschaft zum Inhalt hatte. Auch der Haushalt für das Jahr 2000 konnte im November ohne großes Aufheben verabschiedet werden.[1326] Bis zuletzt blieb das Regierungssystem funktionsfähig.

[1324] Deeskalierend auf die Spannungen zwischen Regierungskoalition und rechter Senatsmehrheit bzw. ziviler und militärischer Gewalt dürfte sich auch die Konstituierung eines runden Tisches (*Mesa de Diálogo*) im August ausgewirkt haben, an dem Vertreter der Streitkräfte und Kirchen sowie Menschenrechtsanwälte gemeinsam das Thema Menschenrechtsverletzungen (u.a. die Frage der Aufklärung des Schicksals der sog. Verschwundenen) diskutierten.

[1325] Nach einer am 25. Mai veröffentlichten Umfrage des *Centro de Estudios Públicos* (CEP) erhielt die Regierung nur noch 32 % Zustimmung in der Bevölkerung, 40 % zeigten sich unzufrieden (Lateinamerika Jahrbuch 2000: 115).

[1326] Insofern erwiesen sich die Verhandlungen um den Haushalt während der Regierungszeit Frei, wenngleich hinsichtlich der Höhe der Sozialausgaben sowie des Gesamtbudgets z.T. erhebliche und entsprechend artikulierte Differenzen zwischen Regierung und konservativer Opposition bestanden, mitnichten als paralysierend für den exekutiv-legislativen Entscheidungsprozess. Es gelang den Kontrahenten stets, trotz unterschiedlicher Vorstellungen eine gütliche Einigung herbeizuführen (vgl. Siavelis 2002: 99f.).

Wie schon unter Aylwin, so stellten auch während der Amtszeit von Eduardo Frei die Spannungen *innerhalb* der Regierungskoalition eine wichtige Bestimmungsgröße des politischen Prozesses dar – nun allerdings in verschärfter Form. In dem Maße wie der Wahltermin (und damit die Notwendigkeit, eigenes Parteiprofil zu zeigen) näher rückte und sich der Präsident für eine Freilassung des Exdiktators einsetzte, traten bündnisinterne Gegensätze zwischen Mitte und links zutage, die während des Regimewechsels und in der unmittelbaren Zeit nach der Transition aufgrund des so empfundenen Konsenszwanges kein Ventil gefunden hätten[1327]:

> The movement away from the delicacy of the transition has led to the removal of kid gloves and an environment in which political anger and political disagreements can be expressed more openly and virulently (…). The politics of *democracia consensual* have been supplanted by a 'politics as usual attitude' (Siavelis 2000b: 68; Hervorhebung im Original; vgl. auch Barrett 2000: 19ff.).

6.2.2.1.3 Fazit

Indes: Weder die lagerinternen Spannungen noch die Differenzen zwischen Regierungskoalition und konservativen Parlamentskräften entluden sich in krisenhaften Situationen, die erhöhte Grade der Demokratiegefährdung angezeigt hätten. Weder herrschte zwischen 1994 und 2000 in der exekutiv-legislativen Arena eine konfrontative Stimmungslage vor, noch trat ein dezisionistischer Präsident als die legislative Gewalt umgehender Dekretist auf, noch wurden die Grenzen der durch die Verfassung gesatzten Spielregeln des politischen Systems überschritten.

Auch die zweite demokratische Präsidentschaft der 1990er-Jahre war gekennzeichnet durch eine koalitionsgestützte Regierungspraxis, die zwar nicht mehr die hyperkonsensualen Züge der Amtszeit von Patricio Aylwin aufwies und insofern als etwas „more presidential in style" (Linz/Stepan 1996: 217, Anm. 28) qualifiziert werden kann, gleichwohl das Prinzip des *give and take* als zentralen Stützpfeiler für politische Entscheidungsfähigkeit beibehielt[1328]: Ähnlich der Funktionsweise parlamentarischer Sys-

---

[1327] In diesem Zusammenhang sollte auch der Umstand erwähnt werden, dass Anfang 1994 der orthodoxe Flügel des *Partido Socialista* die Kontrolle über die Partei übernehmen konnte. Dies trug zweifelsohne zu einer zusätzlichen Prononcierung der ideologisch-programmatischen Differenzen innerhalb der *Concertación* bei (vgl. Barrett 2000: 20).

[1328] Für Angell/Pollack (1995: 118) stellt bereits der Urnengang von 1993 „a further and important milestone in the consolidation of democracy" dar, Huneeus (1995: 195) sieht speziell in der Wahl eines

teme wurden Ministerposten in Abhängigkeit von relativen Sitzstärken verteilt, der Gesetzgebungsprozess im Sinne einer Gemeinschaftsaufgabe des Parteienbündnisses und nicht als Folge eines legislativ alleininitiativen Präsidenten vorangebracht, den nächsten Wahlen mit einem Bekenntnis zur Zusammengehörigkeit entgegengegangen, das hierzulande als 'Koalitionsaussage' bezeichnet wird. Auch der Opposition gegenüber setzte die *Concertación* ihre Konsenspolitik fort; was hätte ihr auch übrig bleiben sollen angesichts der nicht-kongruenten Mehrheitsverhältnisse zwischen den beiden Kammern des Kongresses? Wollte sie substanzielle Gesetzesvorhaben realisieren, war sie auf die Stimmen, und das heißt: die ausgehandelte Zustimmung der konservativen Opposition angewiesen. Erst diese allgemeine Kompromissorientierung ermöglichte Gesetzeswerke wie Justizreform und Dezentralisierung in der ersten Hälfte von Freis Amtszeit oder die Strafrechtsreform, welche nach den Kongresswahlen vom Dezember 1997 zuwege gebracht wurde. Damit kann mit Blick auf die Qualität der exekutiv-legislativen Beziehungen für die Regierungszeit Frei – allen Querelen um die Auslieferung des ehemaligen Diktators Pinochet zum Trotz – wie für die erste demokratische Dekade insgesamt konstatiert werden: „(R)elations between the branches of government have been characterized by cooperation and moderation" (Siavelis 2002: 108).

Ein Wermutstropfen mischt sich freilich in die Diagnose hinein, sobald man die Persistenz der autoritären Elemente in der Verfassung bedenkt. Ein Wahlsystem, das die Wählerentscheidung im Wahlkreis auf die Alternative zwischen zwei Kandidaten zuspitzt und damit Parteien ohne Wahlbündnis praktisch zum Scheitern verurteilt sowie kurioserweise die *zweit*stärkste politische Kraft begünstigt, ein Senat, der zu einem Fünftel aus nicht-gewählten Mitgliedern besteht, oder ein Nationaler Sicherheitsrat, in dem Uniformierte der demokratischen Zivilgewalt die Leviten lesen können, lassen Zweifel darüber aufkommen, mit welcher ach so krisenarmen und stabilen Demokratie es die Chilenen im ersten Jahrzehnt seit dem Regimewechsel zu tun hatten. Wer sich eine Demokratisierung des Institutionengefüges erhofft hatte, wurde in den 90er-Jahren enttäuscht. Das Herrschaftssystem Chiles stellte in den Augen vieler eine „Enklavendemokratie" dar, in dem bestimmte Politikbereiche dem Zugriff durch demokratisch gewählte Repräsentanten entzogen sind (vgl. Merkel u.a. 2003: 71). In einem Verständ-

Präsidenten, der wieder dem Mitte-links-Bündnis *Concertación* angehört, ein Anzeichen für die Konsolidierung der chilenischen Demokratie.

nis demokratischer Konsolidierung, das insbesondere die Missachtung der konstitutionellen Spielregeln in den Vordergrund stellt, muss das demokratische Herrschaftssystem am Ende des 20. Jahrhunderts gleichwohl als klar konsolidiert bezeichnet werden. Diese Ambivalenz in der Bewertung des demokratischen Fortschritts bringt Oppenheims Einschätzung zum Ausdruck, nach der „it appears that there is a consolidation of a new regime, even though it is not fully democratic“ (1999: 232f.).

6.2.2.2 Institutionalistischer Erklärungsversuch

6.2.2.2.1 Institutionen

Politische Institutionen spielten, so viel gleich vorneweg, auch während der zweiten Regierungszeit eines volksgewählten Staatsoberhauptes seit dem Regimewechsel die zweite Geige im Stück der demokratischen Konsolidierung Chiles. Sicher, bestimmte Aspekte der Institutionenkonfiguration wie ein niedriger Polarisierungsgrad des Parteiensystems oder ein Wahlsystem, das den bipolaren Wettbewerb fördert, können klar als konsolidierungsförderlich eingestuft werden. Doch war es wieder mehr der *Umgang* mit den Institutionen als die Institutionen selber sowie ein im Ganzen günstiger Kontext, welche einer Stabilisierung der jungen demokratischen Ordnung zuträglich waren.

Dies gilt bereits für das *Regierungssystem*. So exekutivdominant dieses der institutionellen Grundstruktur nach auch sein mag (vgl. 6.1.2.1): Was mit Blick auf den Beitrag dieser Variablen zur Konsolidierung der Demokratie zählt, ist dessen konkrete Funktionsweise. Und die vermögen die abstrakten Begrifflichkeiten der theoretischen Präsidentialismus-Kritik nicht zu erfassen. Allenfalls könnten die immer wieder an den konservativen Senatoren gescheiterten Versuche, die Institutionenstruktur zu reformieren, als ‘punktueller Immobilismus’ oder ‘Immobilismus im Kleinen’ bezeichnet werden; von einer Paralyse des exekutiv-legislativen Entscheidungsprozesses zu sprechen erscheint indes völlig abwegig. Zu konsensgeprägt war die Atmosphäre zwischen den relevanten Akteuren im Regierungssystem, zu produktiv arbeitete die Gesetzgebungsmaschinerie.

Differenzierter und empirienäher lässt sich institutionalistisch argumentieren, wenn die *konkrete Ausgestaltung* des chilenischen Präsidentialismus, seine exekutiv-legislative Kompetenzaufteilung, in den Blick genommen wird. So kann die unilaterale Absetzung des sozialistischen Innenministers Correa nach nur sechs Monaten Regierungszeit auf die freie Einsetzungs- und Absetzungsbefugnis des Präsidenten zurückgeführt werden. Zwingend erscheint eine solche Umgehung des Koalitionspartners indes nicht, und der über weite Strecken waltende Konsensualismus innerhalb der *Concertación* bezeugt, dass die betreffende konstitutionelle Regelung über den gesamten Rest des Betrachtungszeitraums hinweg völlig anders ausgelegt wurde. Dass es darauf ankommt, wer innerhalb einer gegebenen Institutionenarchitektur agiert und wie er dies tut, zeigt auch der Umgang des Präsidenten mit dessen verfassungsrechtlich verbürgten legislativen Kompetenzen: Wie bereits sein Amtsvorgänger, so verzichtete auch Frei darauf, von den Instrumenten Vetorecht, exklusive Initiativkompetenz und Dekretmacht weidlichen Gebrauch zu machen; Kooperation statt Konfrontation erschien ihm als geeignete Haltung, um zu politischen Entscheidungen zu gelangen (vgl. Siavelis 2002: 107f.).

Dort wo der chilenische Kongress auf einer Linie mit der Regierung war, sah er sich auch nicht gezwungen, dem Präsidenten mittels nicht-legislativer oder legislativer Kompetenzen die Stirn zu bieten. Allein in solchen Fällen, in denen substanzielle Interessen der im Senat dominierenden Rechten von Regierungsvorhaben bedroht waren, trat diese als effektive Vetospielerin auf. Jedes Mal wenn die *Concertación* wieder versuchte, mit den autoritären Elementen in der chilenischen Verfassung Schluss zu machen, stellte der Kongress sein Blockadepotenzial unter Beweis: Mit ihrer Sperrminorität brachten die konservativen Kräfte jedes Reformprojekt zu Fall, welches mit dem anspruchsvollen Mehrheitserfordernis einer Verfassungsänderung verbunden war. Doch diese punktuellen, wenn auch aus der Perspektive der „unvollständigen Transition“ (Garretón; vgl. Anm. 1167) äußerst verdrießlichen Blockaden seitens einer demokratisch nur unzureichend legitimierten Rechtsopposition haben sich, was ihre Folgen für die junge Demokratie angeht, keineswegs konsolidierungsschädlich ausgewirkt, noch

sind sie, was ihre Ursachen betrifft, in erster Linie auf institutionelle Eigenheiten des chilenischen Regierungssystems zurückzuführen.[1329]

Die Erklärungskraft der politisch-institutionellen Variablen Regierungssystem für die Dynamik des politischen Prozesses und den Verlauf der Demokratieentwicklung in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre stößt schnell an ihre Grenzen. Wie bereits für die Amtszeit des ersten demokratisch gewählten Präsidenten Aylwin, so erweist sich auch bei einer institutionalistischen Analyse der zweiten Regierungsperiode das *Parteiensystem* als zentrale institutionelle Größe, um die chilenische *success story* besser zu verstehen. Wiederum zeigt sich, dass eine beträchtliche *Zersplitterung* der Parteienlandschaft keineswegs in die Unregierbarkeit führen muss und dass, in einer um theoretische Erkenntnis bemühten Perspektive, aus institutionellen Fakten keine politisch-prozessualen Zwangsläufigkeiten abgeleitet werden dürfen. Denn der politische Prozess von 1994 bis 2000 zeichnet sich – trotz hoher Fragmentierung – durch ein hohes Maß an Entscheidungsfähigkeit des politischen Systems aus: Die Prophezeiungen besorgter Institutionalisten, die aus der effektiven Zahl der Parteien im Abgeordnetenhaus von zunächst 5.0, später gar 5.4 (Nohlen 2005a; eigene Berechnungen; vgl. auch Siavelis 2000b: 125) in Kombination mit dem Präsidentialismus eine *difficult combination* machten, wurden Lügen gestraft. Denn abgesehen davon, dass im Vergleich zu den Gründungswahlen (auf der Ebene der sich zur Wahl stellenden politischen Gruppierungen) sogar eine „Parteienkonzentration“ festgestellt werden kann (Hofmeister 1995: 285)[1330], überlagerte die aus Transitionszeit und Anfangsjahren der Demokratie bekannte Bipolarität des politischen Wettbewerbs auch unter Frei das Prima-facie-Bild zersplitterter Repräsentationsverhältnisse im Kongress. Der Antagonismus *Concertación* – Opposition strukturierte den politischen Prozess, machte ihn vorhersehbar und erleichterte das Finden von Entscheidungen. Er war mittlerweile selbst zur Institution geworden.

Was die *Polarisierung* des Parteiensystems angeht, so hat sich die Tendenz zur Mitte fortgesetzt (Cuadra 1994: 367ff.). Dies soll nicht heißen, dass sich die ideologischen

---

[1329] Als Inanspruchnahme (nicht-legislativer) Kritik- und Kontrollkompetenz seitens des Parlaments kann der Versuch einiger christdemokratischer Abgeordneten Anfang 1998 hervorgehoben werden, Augusto Pinochet seines Amtes als Senator auf Lebenszeit zu entheben. Da es allerdings nie zu einer Anklage kam, blieb diese Aktion politisch weitgehend irrelevant.

[1330] Hatten 1989 noch 15 Parteien an den Wahlen zum Abgeordnetenhaus teilgenommen, sank diese Zahl 1993 auf 14 und 1997 noch einmal auf 10 (vgl. Nohlen 2005a: 274f.).

Gegensätze zwischen den Parteien mit der Neuetablierung der Demokratie sowie deren Konsolidierung in Luft aufgelöst hätten, doch hielten die Klammer des bündnisbegünstigenden Wahlsystems sowie eine politische Elite, die aus den Schlachten der Vergangenheit gelernt hatte, die vorhandenen programmatischen Differenzen so weit im Zaum, dass sich diese nicht in einen zentrifugalen Wettbewerb übersetzen konnten. Selbst die Linksverschiebung des *Partido Socialista* Anfang 1994 als Folge einer ausgewechselten Führungsspitze (Anm. 1327) vermochte das Regierungsbündnis nicht vor eine ideologische Zerreißprobe zu stellen.

Die *Institutionalisierungslage* des Parteiensystems blieb unter Frei im Wesentlichen unverändert und konnte daher weiterhin eine positive Wirkung auf den Konsolidierungsprozess der Demokratie entfalten. Die *zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster*, von denen bereits bei den Gründungswahlen eine beachtliche Kontinuität gegenüber der vorautoritären Zeit festgestellt worden war, erhielten nun auch rechnerisch offiziell das Gütesiegel 'stabil': Mit einem Pedersen-Index von 18 (1989-1993) bzw. 12 (1993-1997) für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus (zu den Zahlen vgl. Nohlen 2005a; eigene Berechnungen; vgl. auch die leicht nach unten abweichenden Zahlen von Montes/Mainwaring/Ortega 2000: 814) wies das chilenische Parteiensystem der 1990er-Jahre im regionalen Vergleich überaus niedrige Volatilitätsraten auf.[1331] Wie schon in der Vorlegislatur konnten auch die zwischen 1994 und 2000 im Kongress vertretenen politischen Gruppierungen damit wieder eine hohe Prägekraft auf den politischen Prozess ausüben, insbesondere ein hohes Maß an Vorhersehbarkeit in die exekutiv-legislativen Entscheidungsabläufe bringen. Auch was die *gesellschaftliche Verankerung der Parteien* betrifft, wirkte sich die Natur des chilenischen Parteiensystems klar positiv auf die Funktionsweise des Regierungssystems aus: Mit einer erheblichen Konsistenz im Wahlverhalten stellte das chilenische Elektorat dem mit 58 % neu gewählten Präsidenten Frei eine ebenso klare Mehrheit für das ihn stützende Wahlbündnis zur Seite: 55.3 % nach Stimmen, 58.3 % nach Sitzen.[1332] Wenngleich die *Concertación* infolge

[1331] Eine Diskussion des Parteiensystems als Ergebnis der Parlamentswahlen von 1993, die sich an dessen *tres tercios*, der traditionellen Drei-Blöcke-Struktur, festmacht, findet sich in Cuadra (1994: 367ff.). Vgl. auch die Darstellung bei Angell/Pollack (1995: 112ff.).

[1332] So gespalten sich die Kandidatenlage bei den Präsidentschaftswahlen 1993 auf der Rechten ausnahm, so niedrig fällt hier die Konsistenz im Wahlverhalten aus: Arturo Alessandri, der mit dem als unabhängiger Bewerber auftretenden José Piñera um konservative Stimmen streiten musste, konnte nur 24.4 %

ihrer Majorisierung durch die (konservativen) ernannten Senatoren nach wie vor auf eine eigene Mehrheit im Oberhaus verzichten musste, boten die parlamentarischen Kräfteverhältnisse gleichwohl eine gute Basis, von der aus es sich – eine kluge Bündnis- und Konsenspolitik vonseiten des Präsidenten vorausgesetzt – regieren ließ. Die *Legitimität des Wahlwettbewerbs und seiner Ergebnisse* muss für den Betrachtungszeitraum zwar als im Schwinden begriffen betrachtet werden, da es den Parteien immer weniger gelang, den aus der Transitionszeit herrührenden Vertrauensvorsprung in der Bevölkerung zu halten.[1333] Gleichwohl wurde die politische Führungsspitze des Landes weiterhin von Parteiakteuren gestellt, monopolisierten die Parteien den Wahlprozess des Jahres 1997, und bestand allgemein ein hohes Vertrauen in die Sauberkeit von Wahlen.[1334] Schließlich muss nach wie vor von einer im lateinamerikanischen Vergleich beispiellosen *organisatorischen Verfestigung des Parteiensystems* ausgegangen werden. Das Organisieren innerparteilichen, zwischenparteilich-bündnisinternen sowie zwischenparteilich-bündnisübergreifenden Konsenses, wie er während der Regierungszeit immer wieder zustande kam (vgl. die allgemeine Gesetzgebungsproduktion sowie die Verabschiedung größerer Reformvorhaben weiter oben), wäre ohne den klaren Primat der Parteiorganisationen samt deren Programmen vor dem stets in der Politik anzutreffenden personalistischen Moment kaum möglich gewesen.

Das erste Teilwahlsystem, das *Parlamentswahlsystem*, hat auch während der Präsidentschaft von Eduardo Frei einen positiven Beitrag zur Funktionsweise des Regierungssystems und damit zur Konsolidierung der Demokratie geleistet. Wiederum brachte es Sitzverteilungen im Kongress hervor, die das Zweierwahlkreis-System nicht unbedingt hätte erwarten lassen: Weit davon entfernt, die Vielfalt der chilenischen Parteienlandschaft signifikant zu reduzieren, erlaubte es für die in den beiden großen Wahlbündnissen zusammengeschlossenen Gruppierungen eine einigermaßen proportionale Umwandlung der Stimmen- in Mandatsanteile – mit einer Bevorteilung für die im je-

der Stimmen auf sich vereinen, das hinter ihm stehende Rechtsbündnis *Unión por el Progreso de Chile* kam (für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus) immerhin auf 36.6 %, die sich dort mit 41.7 % Sitzanteil auszahlten (vgl. zu den Zahlen Nohlen 2005a).

[1333] Das Vertrauen in die Parteien fiel von bereits niedrigen 27.3 % 1996 auf 23.7 % 1999/2000 (vgl. die Auswertung der *Latinobarómetro*-Daten in Payne u.a. 2002: 138).

[1334] Nach Erhebungen von *Latinobarómetro* äußerten sich in den Jahren 1996-2000 zwischen 71 % und 80 % der Chilenen in diesem Sinne (vgl. Payne u.a. 2002: 139).

weiligen Lager dominierende Partei. So kamen die Christdemokraten bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus 1993 mit 27.1 % der Wählerstimmen auf 30.8 % der Sitze, 1997 gewährte ihnen das Wahlsystem mit 31.7 % der Mandate gegenüber 23 % der Stimmen einen noch größeren Bonus. Ähnlich profitierte die innerhalb des rechten Lagers dominierende *Renovación Nacional*: 16.3 % auf der Wählerstimmenebene bescherten ihr 1993 satte 24.2 % der Abgeordnetenmandate, 1997 sprang mit 16.8 % immerhin ein Sitzanteil von 19.2 % heraus (vgl. Tabelle 80, Tabelle 81). Die übrigen in den beiden Wahlallianzen zusammengeschlossenen Parteien wiesen keine dramatischen Abweichungen von der Proportionalität in der Stimmen-Mandate-Umwandlung auf.[1335] Indes: Diejenigen Gruppierungen, die sich keiner der beiden Allianzen anschlossen, hatten auch keine Chance, bei der Verteilung der Parlamentssitze bedacht zu werden. Selbst die Kommunisten, die 1993 5 % und vier Jahre darauf sogar 6.9 % der Wählerstimmen auf sich vereinen konnten, gingen leer aus. Das binominale Wahlsystem verhielt sich also nur mit Blick auf die in den beiden großen Wahlbündnissen organisierten Parteien einigermaßen proportional und kann somit allein in dieser speziellen Hinsicht als 'repräsentativ' bezeichnet werden.[1336] Indem das Wahlsystem der *Concertación*, die 1993 nach Wählerstimmen auf 55.3 % kam, zu einem Sitzanteil von 58.3 % im Abgeordnetenhaus verhalf (1997: Stimmenanteil: 50.5 %, Sitzanteil: 57.5 %), konnte es auch einen Konzentrationseffekt auf das Parteiensystem ausüben und verbreiterte damit die parlamentarische Basis des Präsidenten. Doch es sei ein weiteres Mal gesagt: Nicht das Wahlsystem als solches stellte Frei eine eigene Regierungsmehrheit zur Seite; erst die Kompromissneigung der relevanten Akteure, gewissermaßen der politisch-kulturelle Hintergrund des Parteiensystems, machte innerhalb des institutionellen Rahmens Wahlsystem aus politischen Gruppierungen Wahlbündnispartner und Koalitionäre.

[1335] Größere Verzerrungen lassen sich allerdings bei den beiden Teilerneuerungen der Senatorensitze 1993 und 1997 konstatieren. Beispielsweise erlangte der *Partido Radical* hier 1993 mit immerhin 6.4 % Stimmenanteil keinen einzigen Sitz oder kamen die Sozialisten 1997 mit 14.6 % auf gerade 5 % der neu zu vergebenden Mandate. Dementsprechend höher stellt sich der Loosemore-Hanby-Index bei den Senatswahlen gegenüber den Abgeordnetenhauswahlen dar (vgl. Anm. 1336).

[1336] Der Loosemore-Hanby-Index als Proportionalitätsanzeiger des Wahlsystems fiel 1993 für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus noch etwas niedriger aus als bei den Gründungswahlen (13.3 nach 14.4; für die Senatswahlen hingegen 23.9 nach 12.6). 1997 stieg er wieder leicht an (13.8; für die Senatswahlen sogar 36.2) (eigene Berechnungen auf der Grundlage von Nohlen 2005a; www.electoral.cl).

Die *Wahlkreiseinteilung* als zentrales Teilelement des wahlsystemischen Gesamtarrangements sorgte bei den beiden Urnengängen 1993 und 1997 insbesondere dafür, dass sich der politische Wettbewerb, wie von den *electoral designers* so vorgesehen, weiterhin an zwei Polen ausrichtete. Das Wahlsystem half folglich, den Antagonismus der Lager zu perpetuieren. Einen solchen der Parteien vermochte es freilich nicht hervorzubringen (Zweiparteiensystem). Zu zählebig war der chilenische Multipartismus.

Die politische Relevanz der *Kandidatur- und Stimmgebungsform* muss, wie bereits bei den ersten demokratischen Wahlen, als gering veranschlagt werden. Anders verhält es sich mit dem technischen Element der *Stimmenverrechnung*. Als wichtiger Teil des von den Institutionendesignern des Militärregimes ersonnenen Gesamtkonzepts binominales Wahlsystem trug sie maßgeblich zu der Übervorteilung der konservativen Kräfte bei der Umwandlung von Wählerstimmen in Parlamentsmandate bei. Besonders das Wahlergebnis der RN von 1993 legt hiervon Zeugnis ab: Ein Stimmenanteil von 16.3 % bescherte den gemäßigten Konservativen 24.2 % der Sitze im Abgeordnetenhaus (s.o.) – ein Bonus von 50 %! Konnte in den ersten Jahren nach der Rückkehr zur Demokratie, in denen die Angst vor einer autoritären Regression besonders ausgeprägt war, noch davon ausgegangen werden, dass die im Wahlsystem verbürgte Beinahe-Garantie des Sitzgewinns in einem Wahlkreis zur Stabilisierung des jungen demokratischen Systems beigetragen hat, muss der Nutzen dieser ‘eingebauten Besänftigung’ für die nostalgisch-konservativen Kräfte des Landes, je weiter die Zeit voranschreitet, immer fraglicher erscheinen.

Das *Präsidentschaftswahlsystem* hat auch 1993, beim zweiten postautoritären Urnengang zur Bestimmung des chilenischen Staatsoberhauptes, nicht die schädlichen Wirkungen auf die Funktionsweise des Regierungssystems ausgeübt, wie dies die theoretische Wahlsystem-Literatur z.T. annimmt und wie sie aus Ländern mit weniger strukturierten Parteiensystemen bekannt sind. Denn dies ist der springende Punkt: Ob und in welchem Maße die absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl die Proliferation der Präsidentschaftsaspiranten und eine Fragmentierung der Parteienlandschaft befördern kann, so wie es die institutionelle Anreizstruktur nahe legt, hängt maßgeblich von der Natur des Parteiensystems ab. Im chilenischen Fall hätte die Vielzahl der Parteien zwar einer

Kandidatenproliferation Vorschub leisten können[1337], doch hat letztlich die durch das Parlamentswahlsystem und den noch aus der Transitionszeit stammenden (und nur äußerst grob so zu bezeichnenden) Gegensatz Pinochetisten – Antipinochetisten bedingte Bipolarität des politischen Wettbewerbs die 'Fragmentierungs-Incentives' des *majority runoff* überlagert und damit die Präsidentschaftswahl hauptsächlich strukturiert. Eine Chance für 'Dritte', d.h. außerhalb der beiden großen Wahlbündnisse antretende Bewerber, sich inmitten eines Kandidatenwirrwarrs in die Stichwahl gleichsam hineinzumogeln, bestand somit zu keinem Zeitpunkt. Die Entscheidung für Frei fiel bereits in der ersten Runde.

Vom *Timing* hätte aus einer streng institutionalistischen Perspektive mehr erwartet werden können: Zwar bestätigte sich bei den simultan stattfindenden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 1993 die alte Weisheit, nach der die Entscheidung des Elektorats für das Staatsoberhaupt bei Zeitgleichheit mit einer ideologisch kongruenten Entscheidung bei den Kongresswahlen einhergeht: Frei erhielt 58 % der Stimmen, sein Bündnis für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus 55.3 %. Der Urnengang von 1997 indes, eine *midterm election* par excellence, endete mitnichten in einer grandiosen Kollektivabstrafung der Regierung, wie sie demokratisch gewählte Repräsentanten mit ihren oftmals nicht gehaltenen Wahlversprechen zu gewärtigen haben: Anstatt dem Präsidenten und der *Concertación* nach dreieinhalb Regierungsjahren einen Denkzettel zu verpassen und auch das Unterhaus zu einem Ort der Oppositionsmehrheit zu machen, blieben sich die chilenischen Wähler treu und ließen so die politischen Kräfteverhältnisse nahezu unverändert.[1338] Das Regieren konnte weitergehen wie bisher.

[1337] In der Tat haben sich 1993 deutlich mehr Präsidentschaftskandidaten zur Wahl gestellt als zu den *founding elections* (sechs statt drei). Dies mag teilweise auf die durch das Wahlsystem gestattete vage Aussicht auf die Teilnahme an einer Stichwahl gefördert worden sein. Entscheidend ist jedoch, wie zersplittert sich das Bewerberangebot mit Blick auf die jeweiligen Wahlerfolge darstellte: Da allein Eduardo Frei fast 60 % der Stimmen auf sich vereinen konnte und ihm sein Hauptkonkurrent Arturo Alessandri weit abgeschlagen mit gut 24 % folgte, die vier übrigen Kandidaten hingegen nicht über einstellige Ergebnisse hinauskamen, kann von einer fragmentierten Kandidatenlage nicht gesprochen werden.

[1338] Diese Konstanz im Wählerverhalten relativiert die strengen Annahmen der Theorie, die in ihrer abstrakten Form von Siavelis (2000b: 178ff.) für den chilenischen Fall übernommen wurden.

6.2.2.2.2 Kontext

Die Kontextlage der jungen Demokratie erfuhr unter der zweiten Präsidentschaft keine grundstürzenden Veränderungen. Aus dem nicht-institutionellen Bedingungsumfeld des politischen Prozesses wirkten im Ganzen wieder positive Kräfte auf den Konsolidierungsprozess der Demokratie ein. An erster Stelle ist weiterhin der Faktor *politische Kultur* zu nennen. Wenngleich in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre vereinzelt Anzeichen auszumachen waren, dass die allgemeine Kompromissneigung, die seit Inkrafttreten der demokratischen Spielregeln maßgeblich zum reibungslosen Funktionieren der politischen Institutionen beigetragen hatte, im Schwinden begriffen war (v.a. koalitionsinterne Differenzen hinsichtlich des Umgangs mit dem 'Fall Pinochet', Rivalitäten um den nächsten Präsidentschaftskandidaten der *Concertación*), blieb der Konsensualismus ein wesentliches Kennzeichen des politischen Umgangstons und der politischen Entscheidungsfindung. Nicht nur das Wahlsystem, auch diese erlernte Fähigkeit zum Kompromiss (vgl. etwa Munck 1994: 23ff.) hielten das Mitte-links-Bündnis zusammen, befähigten die Regierung zu Entscheidungen und trugen damit zum Funktionieren des Institutionenapparates Regierungssystem bei. Ebenso stellte die Zusammenarbeit mit der oppositionellen Rechtsmehrheit im Senat einen wichtigen Posten in der Erfolgsbilanz der zweiten postautoritären Präsidentschaft dar: Nicht nur bemühte sich die *Concertación* immer wieder um die Gunst von Teilen des konservativen Lagers (etwa bei den – fehlgeschlagenen – Versuchen, die autoritären Elemente aus der Verfassung zu tilgen); auch muss diesem (zumindest in Teilen) zugutegehalten werden, nicht auf Dauerkonfrontation geschaltet zu haben und in bestimmten, seine substanziellen Interessen nicht berührenden Fragen zur Kompromissbildung bereit gewesen zu sein. Nicht zuletzt hat der Präsident selbst, wiewohl mehr zum Entscheidungsunilateralismus neigend als sein Vorgänger, darauf verzichtet, das ihm verfassungsmäßig zur Verfügung stehende Kompetenzinstrumentarium auszureizen.[1339] Eine konfrontative Gegenüberstellung von Exekutive und Legislative war damit praktisch ausgeschlossen.[1340]

[1339] Näheres zum Führungsstil von Eduardo Frei findet sich in Oppenheim (1999: 213); Siavelis (2000b: 66ff.); Garretón (2001b: 198).

[1340] Noch nicht negativ auf die Funktionsweise des Regierungssystems und damit die Stabilität der Demokratie hat sich der Vertrauensverlust ausgewirkt, den die demokratischen Institutionen, namentlich Abgeordnetenhaus und Senat, in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre zu erleiden hatten: Nach CERC-

Auch die *sozioökonomischen Rahmendaten* blieben insgesamt konsolidierungsfreundlich; allerdings sollte zwischen 'wirtschaftlich' und 'sozial' unterschieden werden: Die wirtschaftlichen Erfolge der 90er-Jahre haben zweifelsohne das Ansehen der Demokratie in der Bevölkerung gesteigert und so zu einer Konsolidierung des jungen Herrschaftssystems beigetragen (Frei 1997). Wie schon während der ersten demokratischen Jahre brummte die chilenische Volkswirtschaft auch unter der Präsidentschaft von Eduardo Frei: Bis auf das Jahr 1999, in dem das BIP um 1 % zurückging, lag diese Kennziffer stets weit im positiven Bereich. Im Schnitt der Jahre 1994-1999 wuchs das Bruttoinlandsprodukt um satte 5.5 % (vgl. Tabelle 50). Inflations- und Arbeitslosenziffern verbesserten sich weiter, und der Staatshaushalt befand sich weiter in einer soliden Verfassung (vgl. auch Barrett 2000: 14f.).[1341] Die soziale Frage war freilich auch während der zweiten demokratischen Präsidentschaft nicht ausgestanden – allen sozialpolitischen Anstrengungen zum Trotz.[1342] 1998 lebten noch immer 21.7 % der Bevölkerung unter der Armutsgrenze (ibid.: 15) – zwar deutlich weniger als zu Beginn der Dekade (vgl. Anm. 1294), aber zu viele, um von einer In-Einklang-Bringung von *crecimiento* und *equidad* sprechen zu können. Im Gegenteil: Die Ungleichheit in der Einkommensverteilung hat sich weiter verschlimmert.[1343] Von der sozialen Schieflage des chilenischen 'Wirtschaftswunders' zeugt nicht zuletzt die Zunahme sozialer Konflikte, mit der sich die Regierung Frei seit ihrem Amtsantritt konfrontiert sah (vgl. Lateinamerika Jahrbuch 1995ff.). Wenngleich also die wirtschaftliche Performanz des chilenischen Modells, gerade im lateinamerikanischen Vergleich, beeindrucken muss und einen erheblichen Beitrag zu der unproblematischen Demokratieentwicklung der 1990er-Jahre geleistet haben dürfte, blieben die sozialen Probleme Armut und Ungleichheit eine Her-

Umfragen ist das Vertrauen der Bevölkerung in das Unterhaus zwischen 1996 und 2000 von bereits niedrigen 26 % auf 22 % gefallen, für das Oberhaus von 27 % auf 21 % (vgl. Nolte 2003: 63).

[1341] Die Inflationsraten, die bereits zwischen 1990 und 1993 kontinuierlich gesunken waren, gingen ebenso stetig weiter zurück: Lag die Geldentwertung 1994 noch bei 9 %, betrug sie im Jahr der nächsten Präsidentschaftswahlen 1999 gerade noch 2.3 % (vgl. Tabelle 50). Die Arbeitslosenquote sank von 5.9 % Ende 1994 auf 5.4 % Ende 1996, um 1998 wieder auf 6.1 % zu steigen. Im Rezessionsjahr stieg die Rate zeitweilig in zweistellige Höhe (vgl. Lateinamerika Jahrbuch 1994ff.).

[1342] So ist das Volumen der Sozialausgaben zwischen 1990 und 1996 um 7 % p.a. gestiegen (Barrett 2000: 15).

[1343] 1998 gingen gut 57 % des Gesamteinkommens an die wohlhabendsten 20 % der Bevölkerung, 3.7 % an das untere Quintil. 1990 hatten die entsprechenden Ziffern noch bei 56.9 % bzw. 4.4 % gelegen (vgl. Barrett 2000: 16; Lateinamerika Jahrbuch 2000).

ausforderung für das auf Unterstützung angewiesene politische System: ein Stachel im Fleisch der demokratischen Konsolidierung.[1344]

Auch unter Frei blieb die Frage der *zivil-militärischen Beziehungen* „a delicate and unresolved problem“ (Oppenheim 1999: 230). Nahezu unverändert stellte sich zu Beginn von dessen Regierungszeit die Agenda ungelöster Streitfragen dar: insbesondere die Subordination der Militär- unter die Zivilgewalt (etwa die fehlenden Ernennungs- und Absetzungsrechte des Präsidenten hinsichtlich des militärischen Führungspersonals) und die unter der Diktatur begangenen Menschenrechtsverletzungen (vgl. Loveman 1995: 333). Zu Beginn von Freis Amtszeit sowie gegen Ende kam es vor dem Hintergrund dieser Konstellation virulenter zivil-militärischer Konfliktivität zu Eruptionen, die auch das Regierungssystem in Mitleidenschaft zogen (vgl. zum Folgenden Fuentes 2000: 129ff.; Weeks 2000: 74ff.): Der Fall Contreras, der die chilenische Öffentlichkeit bereits seit Ende 1993 beschäftigt hatte (vgl. Lateinamerika Jahrbuch 1994: 123), eskalierte in der ersten Jahreshälfte 1995 (s.o. 6.1.3.3). Der anhaltende Widerstand des in Menschenrechtsfragen hoch sensiblen Militärs gegen die Festnahme des Exgenerals, insbesondere die mehrfache Umgehung der formal-institutionellen (juristischen) Kanäle, setzte die Regierung unter erheblichen Glaubwürdigkeitsdruck und zwang sie zu weitreichenden Zugeständnissen gegenüber den Uniformierten. Zivilsuprematie war offenbar noch nicht vollständig hergestellt, der jungen Demokratie dürfte ein Legitimitätsverlust entstanden sein (Linz/Stepan 1996: 217f.). Auch in den letzten beiden Regierungsjahren 1998 und 1999 blieb offensichtlich, dass „the road to civilian supremacy is long“ (Weeks 2000: 65). Der Schatten des ehemaligen Diktators Pinochet suchte das Regierungssystem zu mehreren Gelegenheiten heim: zunächst (in der ersten Jahreshälfte 1998), als im Kongress die Frage einer Amtsenthebung diskutiert wurde (s.o. 6.1.3.3), sodann seit Oktober 1998, als der ehemalige Staatschef in London verhaftet wurde und das internationale Tauziehen um eine Überstellung nach Chile begann (vgl. Fuentes 2000: 132f.; Garretón 2001a: 72ff.; Gaspar 2001: 256ff.). Die Übergriffe, welche der Kasus im Kongress auslöste, machen deutlich, dass das chilenische Militär auch am

[1344] In diesem Sinne äußerte sich der Präsident selbst in einem 1997 veröffentlichten Interview: „Heute ist die große Herausforderung, die erste Priorität der Kampf gegen Armut und Marginalisierung“ (Frei 1997: 118; Übersetzung AO).

Ende des 20. Jahrhunderts noch kein relevanter Akteur wie jeder andere war.[1345] Insgesamt lässt sich für die zweite demokratische Präsidentschaft allerdings ein Trend zur Entkrampfung der zivil-militärischen Beziehungen feststellen. Im Gegensatz zu seinem Amtsvorgänger setzte Frei auf mehr Pragmatismus im Umgang mit den Uniformierten: Er agierte weniger ambitioniert in den militärpolitischen Zielsetzungen (besonders in Fragen institutioneller Reform), dialogorientierter, eher geneigt, zivil-militärische Streitpunkte herunterzuspielen (Fuentes 2000: 125ff.).[1346] Zusammen mit den beiden günstigen Kontextfaktoren politische Kultur und sozioökonomischer Kontext war die Virulenz der zivil-militärischen Problematik nicht dazu angetan, das demokratische System ernstlich in eine Gefährdungslage zu bringen.

6.2.2.2.3 Fazit

Wer sich die im Ganzen günstige Kontextlage der Demokratieentwicklung unter der Präsidentschaft von Eduardo Frei vor Augen führt, kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass es weniger die politische Institutionenstruktur war, welche die Konsolidierung der Demokratie befördert hat, als vielmehr ein außerinstitutionelles Umfeld, in dem die zarte Pflanze des jungen Herrschaftsgebildes geradezu gedeihen *musste*. Stramme Institutionalisten werden einwenden, das binominale Wahlsystem habe eine bipolare Wettbewerbsdynamik begünstigt und die verschiedenen Dimensionen des Parteiensystems seien einem reibungslosen Funktionieren der exekutiv-legislativen Bezie-

[1345] Es ließen sich weitere Beispiele zivil-militärischer Friktionen anführen, die allerdings weit geringere politische Akutheit erlangten: etwa der Konflikt um den Polizeichef General Rodolfo Stange, gegen den Vorwürfe erhoben wurden, er habe seinen Vorgänger César Mendoza vor einer gerichtlichen Zur-Rechenschaft-Ziehung in einem Menschenrechtsfall schützen wollen, der sein Amt aber trotz öffentlicher Rücktrittsforderung seitens des Präsidenten nicht zur Verfügung stellte. Die zivile Autorität sah sich aufgrund der *Inamovilidad*-Bestimmung (vgl. 6.1.3.3) nicht in der Lage, Stange von seinem Posten zu entfernen (vgl. Oppenheim 1999: 218; Gaspar 2001: 249).

[1346] Auch haben die Streitkräfte ihrerseits ein Modernisierungsprogramm durchlaufen, das stärker auf Dialog mit den zivilen Kräften setzt als in der Vergangenheit (vgl. Oppenheim 1999: 219). Nicht zuletzt dürfte jedoch der Abtritt des ehemaligen Diktators Pinochet von allen militärischen Leitungsfunktionen die Beziehungen zwischen Zivilen und Militärs nachhaltig verändern. Für Garretón (2001b: 198, 202, Anm. 4) ist der Abgang zunächst von zweifacher Bedeutung: Erstens sei nach Pinochet erstmals ein General an der Spitze des Heeres (Ricardo Izurieta Cafarena), der nicht dem pinochetistischen Kern der Streitkräfte zugerechnet werden könne. Zweitens betrete Pinochet nun die genuin politische Bühne als Senator auf Lebenszeit; vgl. zum Rückzug Pinochets vom militärischen Oberkommando auch Gaspar (2001: 254ff.).

hungen förderlich gewesen. Doch wie erklärt es sich dann, dass das präsidentielle Regierungssystem, den theoretischen Annahmen trotzend, keine paralytischen Züge annahm, obwohl die Senatsmehrheit in Händen der oppositionellen Rechten lag? Oder dass trotz angeblich kandidatenvermehrend und parteiensystemfragmentierend wirkender absoluter Mehrheitswahl mit Stichwahl bereits im ersten Wahlgang ein neues Staatsoberhaupt gekürt wurde? Weil der Kontext die Funktionsweise der Institutionen maßgeblich mitbestimmt: Insbesondere die fortwährende Kompromissbereitschaft der relevanten Akteure im politischen System, aber auch eine sozioökonomische Lage, die wenig Anlass zu größeren Konflikten gab, trugen dazu bei, dass die Institutionen, die Spielregeln des politischen Systems, in einer Weise genutzt wurden, die der Konsolidierung der jungen Herrschaftsordnung zuträglich war. Die zivil-militärischen Beziehungen vermochten allenfalls punktuelle Unruhe in die Demokratieentwicklung zu bringen.

6.3. Fazit

Demokratische Konsolidierung?

Praktisch aus dem Stand heraus konnte sich die Demokratie in Chile festigen. Zu keiner Zeit war ein konfrontativer politischer Stil zu beobachten, auch betrieben die Regierungschefs Aylwin und Frei keinen Dekretismus, und schon gar nicht wurde offen gegen die Verfassungsordnung verstoßen. In einem minimalistischen Sinne muss die chilenische Demokratie von ihrer Wiedergeburt im Jahr 1990 an als klar konsolidiert bezeichnet werden. Dieses grundpositive Bild wird gleichwohl von einer Reihe autoritärer Elemente, etwa den ernannten Senatoren, getrübt, die das Ancien Régime überdauern konnten. Nicht ganz zu unrecht wurde das Land daher immer wieder als Demokratie mit ‘Enklaven’ bezeichnet, in der die Regierenden zwar regelmäßig durch freie und faire Wahlen bestellt werden und politische und bürgerliche Freiheiten voll verwirklicht sind, gleichzeitig jedoch bestimmte Bereiche potenzieller Regelung dem Zugriff durch demokratisch gewählte Repräsentanten von vornherein entzogen sind. Die Bewertung der ersten postautoritären Demokratiedekade weist damit eine gewisse Ambivalenz auf: In den Wein bemerkenswerter politischer Stabilität mischt sich das Wasser eingeschränk-

ter Gültigkeit demokratischer Kontrolle.[1347] Dennoch: Gerade im lateinamerikanischen Kontext, aber auch vor dem Hintergrund der eigenen Geschichte sollte gewürdigt werden, dass sich das demokratische System, bei aller diagnostizierten Unvollständigkeit, in Rekordgeschwindigkeit konsolidieren konnte.

Ein konstitutives Element der *democracia consensual* stellt Chiles koalitionspräsidentielle Regierungspraxis dar, nach der sich die Exekutive, ähnlich der Funktionsweise parlamentarischer Systeme, auf verschiedene Kongressparteien stützt, die im Gegenzug und abhängig von den relativen Sitzstärken Zugriff auf Ministerposten erhalten.[1348] Hatte während der ersten Regierungszeit, unter dem unmittelbaren Eindruck des Systemwechsels, noch Hyperkonsens im innerkoalitionären Verhältnis wie in der Beziehung Regierung – Opposition geherrscht, schwächte sich das in der Person von Präsident Aylwin verkörperte Bemühen um einen möglichst friedfertigen Umgang mit Meinungsverschiedenheiten mit zunehmendem zeitlichen Abstand zum Ende der Diktatur ab – ohne freilich auch nur in die Nähe eines konfliktiven politischen Stils zu geraten, wie er aus den beiden Andendemokratien Ecuador und Peru bekannt ist.[1349]

Politische Institutionen

Im Unterschied zu anderen politischen Kulturen Lateinamerikas besitzen *Institutionen* in Chile eine erhebliche Prägekraft für die politische Entwicklung (Fernández 1998a: 37ff.). Doch es gilt zu differenzieren: nach Institutionen und hinsichtlich der jeweiligen Beeinflussung durch Kontextfaktoren. Was das *Regierungssystem* angeht, so hat dessen tatsächliche Praxis die Präsidentialismus-Kritik in ihrer altinstitutionalistischen Rein-

---

[1347] Beispielsweise ist aufgrund der Ähnlichkeit der Wahlsysteme für Abgeordnetenhaus und Senat grundsätzlich zu erwarten, dass in beiden Häusern unter der Bedingung der Simultaneität i.d.R. Entscheidungskongruenz herrscht. Die institutionellen Verzerrungen zugunsten der Rechten im Senat (vgl. die Ausführungen zum Wahlsystem; 6.1.2.3) brachten es allerdings mit sich, dass während der gesamten ersten Dekade der jungen Demokratie beide Kammern unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse aufwiesen und daher zur Entscheidungsfindung auf Kompromisssuche angewiesen waren (vgl. Carey 2002: 252). Vgl. bereits Boeninger (1990: 17), für den „(s)uch a distortion of the popular will is clearly unacceptable."

[1348] Zum chilenischen Koalitionspräsidentialismus vgl. Nolte (2004a: 359ff.).

[1349] Mittlerweile haben bereits die vierten Präsidentschaftswahlen seit der Transition stattgefunden (Dezember 2005). Angeführt von der Sozialistin Michelle Bachelet, stellt weiterhin das Mitte-links-Bündnis *Concertación* die Regierung (vgl. etwa DIE ZEIT, 08.12.2005).

form ad absurdum geführt[1350]: Präsidentialismus als solcher ist nicht immobil; Legitimitätenkonkurrenz, Rigidität und *winner take all* sind zwar theoretisch denkbare und auch historisch viel belegte Probleme, die in solchen Regierungssystemen auftreten können. Sie stellen aber keine institutionell bedingten Zwangsläufigkeiten dar. Entscheidend für die konkrete Funktionsweise eines präsidentiellen Systems ist der jeweils herrschende historische Kontext, wie an der mit der Redemokratisierung etablierten Kooperationsbereitschaft der Anti-Pinochet-Parteien abzulesen ist:

> Die Schaffung der *Concertación de Partidos por la Democracia* löste ein fast hundertjähriges Problem der chilenischen Politik und das zentrale Problem aller Demokratisierungsprozesse: das der Minderheitsregierungen in präsidentiellen Systemen (Garretón 1995a: 131; Übersetzung und Hervorhebung AO).

Auch auf der Ebene der *exekutiv-legislativen Kompetenzverteilung* zeigt sich, dass die konkrete Funktionsweise des Regierungssystems nicht in den Regeln der Verfassung geschrieben steht. Sowohl für Aylwin als auch für Frei gilt, dass

> while the characterization of exaggerated presidentialism in constitutional terms is correct, in practice other variables have shaped the way in which presidents have chosen to act and the range of powers that they have had the incentives to employ (Siavelis 2002: 90).

Zu nennen sind hier insbesondere die Persönlichkeit der Regierungschefs sowie Faktoren politisch-kultureller und sozioökonomischer Natur, auf die weiter unten näher eingegangen wird. So verfügt der Präsident nach der chilenischen Verfassung zwar über eine beträchtliche Machtfülle, sowohl Aylwin als auch Frei haben ihre nicht-legislativen wie ihre legislativen Kompetenzen aber äußerst behutsam genutzt: Bei der Regierungsbildung haben sie, in Fortsetzung der präelektoralen Bündnisse, einen auf parlamentarische Mehrheitsbildung zielenden Ansatz verfolgt, der die Unterstützung im Kongress mit einer entsprechenden Ämtervergabe auf Kabinettsebene (aber auch darunter) absicherte. Sie waren weit davon entfernt, ihr gesetzgeberisch proaktives Potenzial voll auszunutzen, und verzichteten weitgehend auf den Einsatz des Vetoinstruments oder das exklusive Initiativrecht in der Haushaltsgesetzgebung. Dringlichkeitsvermerke kamen zwar häufig zum Einsatz, doch hatten sie nur einen minimalen Beschleunigungseffekt

[1350] Zur Präsidentialismus-Kritik in den Ländern des *Cono Sur* und speziell in Chile vgl. Thibaut (1992: 123ff., 130ff.).

auf den legislativen Prozess (vgl. besonders Siavelis 2002: 91ff.).[1351] Als für die politische Praxis irrelevant muss die Dekretkompetenz gewertet werden. Auch der Kongress hat, wenngleich mit erheblich weniger konstitutioneller Machtfülle ausgestattet als das Staatsoberhaupt, von dem ihm zur Verfügung stehenden Kompetenzarsenal nur mäßigen Gebrauch gemacht.[1352] Präsident wie Parlament trugen – Ersterer angesichts seines deutlichen Kompetenzüberhangs mit einer noch viel stärkeren Verzichtshaltung als die Abgeordneten – dazu bei, dass das Regierungssystem die Schwelle zur merklichen Konfliktivität nicht überschritt. Gerade der chilenische Fall zeigt deutlich, dass der (hier harmonische) Charakter der exekutiv-legislativen Beziehungen nicht in erster Linie von den formellen Machtressourcen des Präsidenten bestimmt wird (siehe vergleichend Thibaut 1998: 147).

Dass das präsidentielle Regierungssystem so störungsfrei funktionierte, hat seinen zentralen institutionellen Grund im *Parteiensystem*. Rein numerisch gesehen war dies nicht zu erwarten: Mit fast durchgehend über fünf effektiven Parteien muss von einer stark erhöhten Fragmentierung gesprochen werden, die nach dem Verständnis der *difficult combination* denknotwendig in die präsidiale Entscheidungsparalyse führt. Doch zwei Umstände, ein institutioneller und ein nicht-institutioneller, zogen dem Fragmentierungsproblem den Stachel: 1. In der Hauptsache dem binominalen Wahlsystem (s.u.) geschuldet, etablierte sich mit der Transition eine bipolare Wettbewerbsdynamik, die jede fragmentierungsbedingte Unregierbarkeit als theoretisches Konstrukt erscheinen ließ.[1353] 2. Darüber hinaus sorgte die allgemeine Konsensorientierung seit dem Systemwechsel (s.u.) dafür, dass der Allianzbildung stets Vorrang vor legislativen Alleingängen der Einzelparteien eingeräumt wurde. Der (weitgehend friedliche) Antagonismus *Concertación* – konservative Opposition stellt das zentrale Strukturprinzip des postauto-

[1351] Während der Regierungszeit Aylwin etwa betrug die Verabschiedungszeit von Regierungsvorlagen, die mit Dringlichkeitsvermerk versehen waren, durchschnittlich 203 Tage, ohne *urgencia* passierte ein präsidiales Gesetzesprojekt den Kongress in 208 Tagen (Siavelis 2002: 93).

[1352] Nur wo die konservativen Kräfte ihre substanziellen Rechte bedroht sahen, traten sie als effektive Blockademacht im Senat auf.

[1353] Unter den Vorzeichen des binominalen Wahlsystems trat an die Stelle des alten Vielparteienwettbewerbs ein solcher zweier antagonistischer Lager, auf Parlamentsebene ebenso wie in den Wahlprozessen: „To the extent that same-bloc parties continue to co-operate in the assembly (so as to preserve the alliance for future elections) the electoral blocs represent super-parties (…)“ (Taagepera 1998: 76).

ritären Parteiensystems dar, es machte den politischen Prozess vorhersehbar und erleichterte die Entscheidungsfindung.

Auch in qualitativer Hinsicht bildete sich ein überaus konsolidierungsfreundliches Parteiensystem heraus. Dies betrifft zunächst dessen *Polarisierungsdimension*: Zwar kam es zu keinem Zeitpunkt der jüngeren Demokratiegeschichte zu einer Nivellierung der ideologisch-programmatischen Gegensätze. Doch im Rahmen des herrschenden Konsensualismus nahm der politische Wettbewerb einen gemäßigten und zentripetalen Charakter an, der das Regieren für das heterogene Parteienbündnis *Concertación* erleichterte und das im Zusammenhang mit Rechts-links-Differenzen stehende Konfliktpotenzial im Verhältnis zur Opposition im Zaum hielt.

Das hohe Ausmaß an parteiensystemischer *Institutionalisierung* trug ebenfalls zu einer verbesserten Funktionsweise des Regierungssystems und damit zu einer Festigung der demokratischen Ordnung bei. Mit dem Übergang zur Demokratie stellte sich eine gerade für lateinamerikanische Verhältnisse erstaunliche Stabilität der zwischenparteilichen Wettbewerbsmuster ein; die Parteien hatten gleichsam überwintert und ihren hohen Grad gesellschaftlicher Verankerung beibehalten; die Legitimität des Wahlwettbewerbs und seiner Ergebnisse war, wenngleich mit abnehmender Tendenz, insgesamt gegeben; und ein hohes Niveau organisatorischer Verfestigung der politisch aktiven Gruppierungen, das sich insbesondere in einem Primat der Parteiorganisation vor dem (tendenziell antiinstitutionellen) personellen Moment in der Politik äußert, kennzeichnete das Parteiensystem. All dies machte die chilenische Politik vorhersehbar und rationalisierte die Entscheidungsfindung im Regierungssystem; nie wurde dieses in einen Zustand erhöhter Konfliktivität oder Immobilität versetzt. In einem Kreislauf von Institutionalität und politischer Kultur ermöglichte die Natur des Parteiensystems die Umsetzung der Ansprüche aus dem historisch neuen Konsensualismus, organisierte also den Konsens innerhalb des Regierungsblocks wie zwischen den beiden großen Lagern; und erst der so organisierte Konsens gab dem Parteiensystem die Festigkeit, die es brauchte, um die Lehren aus der vorautoritären Vergangenheit in praktische Politik zu gießen. Es bleibt abzuwarten, ob die im Laufe der 1990er-Jahre abnehmende Repräsentativität des Parteiensystems dieser positiven Zirkularität den Schwung nimmt oder sie gar aushebelt.

Dass politische Institutionen großen Einfluss auf Parteiensystem, Regierungssystem und Demokratie ausüben können, beweist das einmalige chilenische *Parlamentswahlsystem*. Es förderte einen bipolaren Wettbewerb und wirkte so den potenziellen Fliehkräften des Multipartismus entgegen. Gleichzeitig gewährte es den Parteien, die einem der beiden großen Wahlbündnisse angehörten, eine ziemlich 'wahrheitsgetreue', d.h. proportionale Vertretung im Parlament; 'bündnisunfähige' Gruppierungen blieben auf der Strecke. Damit wurde kooperatives Verhalten belohnt, elektorale Alleingänge wurden bestraft (Rabkin 1996; vgl. auch Guzmán 1993, 2000a; abweichend Magar/Rosenblum/Samuels 1998). Nicht zuletzt trug es durch die Übervorteilung der zweitstärksten, konservativen Strömung (in Zusammenhang mit den anderen bekannten Faktoren) zu einer Befriedung der postautoritären Politik bei. Entgegen den Erwartungen der *electoral designers* konnte das Wahlsystem Regierbarkeit befördern, ohne dass das traditionelle chilenische Vielparteiensystem ernstlich Schaden genommen hätte (vgl. Fernández 1998b: 282f.)[1354]; es brachte Konzentrations- und Repräsentationsfunktion (wenngleich Gruppierungen außerhalb der großen Parteienallianzen stark benachteiligt wurden) in Einklang (vgl. auch Payne u.a. 2002: 102).[1355]

Freilich stellt sich die Frage, ob das chilenische Wahlsystem unter veränderten institutionellen und Kontextbedingungen seine potenziell exklusionäre Wirkung nicht doch noch stärker entfalten und sich dann als problematisch für die Demokratieentwicklung herausstellen könnte. Denn dieses gilt es zu berücksichtigen: Dass sich das Institutionenarrangement Wahlsystem bisher so positiv ausgewirkt hat, ist wesentlich den Parteien als zentralen *players* innerhalb der Spielregeln des Systems und überaus günstigen Kontextbedingungen (s.u.) geschuldet; nicht das Wahlsystem als solches brachte die beobachteten Ergebnisse hervor, sondern eine bestimmte Institutionenkonfiguration in

[1354] Wenngleich das Wahlsystem also als „two-party encouraging law" (Jones 1995b: 77) gedacht war, wirkte es im Sinne eines *two-bloc encouraging law* (vgl. auch ibid.: 202, Anm. 4).

[1355] Ablesbar ist die reduktive Wirkung des Parlamentswahlsystems nicht zuletzt an der 'effektiven Zahl der Präsidentschaftskandidaten': Sie betrug für den Zeitraum 1989-1999 durchschnittlich gerade 2.4 (vgl. Payne u.a. 2002: 73). Der potenziell fragmentierende Effekt der absoluten Mehrheitswahl mit Stichwahl wurde damit offensichtlich durch das binominale Wahlsystem, das einen Zwei-Lager-Wettbewerb fördert, kompensiert; vgl. auch Jones (1995b: 128): „The very low level of legislative multipartism in Chile II (gemeint ist das derzeit gültige Wahlsystem, AO) (in spite of the use of the majority runoff formula for the presidential contest) is in all likelihood the product of the system's extremely low magnitude (2.00)."

einer bestimmten Umwelt.[1356] Und wenn die Kompromissneigung der Parteien vor dem Hintergrund widriger Kontextbedingungen abflacht, mag Siavelis' Sorge Substanz erhalten: dass Minderheitsregierungen die Geschicke des Landes bestimmen, wie dies in anderen präsidentiellen Systemen schon lange der Fall ist; dass bestimmte Parteien oder sogar ganze ideologisch-programmatische Strömungen im Kongress stark unterrepräsentiert werden; und dass das Parlament von hohen Volatilitätsraten gekennzeichnet wird (2000b: 170ff.).[1357] Ob die allianzförderlichen Anreize des Wahlsystems tatsächlich „rein konjunktureller" Natur sind, wie dies Garretón (2001b: 194) behauptet, bleibt abzuwarten.

Vom *Präsidentschaftswahlsystem* und vom *Timing* wären – theoretisch – negative Effekte auf die Demokratieentwicklung zu erwarten gewesen. Schließlich fördert Ersteres *ceteris paribus* eine Kandidatenproliferation bei den Wahlen zum höchsten Staatsamt, welche ihrerseits eine Zersplitterung der Parteienlandschaft nach sich zieht; Letzteres lag 1997 in der Worst-case-Ausprägung vor: Zwischenwahlen, die in aller Regel mit einer Abstrafung der amtierenden Regierung einhergehen, unterbrachen die Amtszeit Freis. Doch wieder zeigte sich, dass Institutionen nicht einfach aus sich heraus wirken, sondern in ihrer Funktionsweise von außerinstitutionellen Faktoren beeinflusst werden: Zu sehr wirkte die Ausrichtung an zwei Polen in der chilenischen Politik, zu günstig stellten sich politisch-kultureller und sozioökonomischer Kontext der postautoritären Zeit (s.u.) dar, als dass die institutionalistischen Erwartungen Wirklichkeit werden konnten; in dieser gilt meist: *ceteris non paribus*.[1358]

[1356] Entsprechendes gilt für die einzelnen technischen Elemente, die das Wahlsystem in ihrer Gesamtheit ausmachen: Besonders Wahlkreiseinteilung (Zweierwahlkreise) und mit dieser in engem Zusammenhang stehende Stimmenverrechnung (Bevorteilung der zweitstärksten politischen Kraft) wurden in ihrer eigentlichen Wirkungsrichtung von den herrschenden Kontextbedingungen abgelenkt. Kandidatur- und Stimmgebungsform können nur geringe politische Relevanz für sich beanspruchen.

[1357] Weiteren Konfliktstoff bietet die „absurde Wettbewerbsdynamik des Systems" (Siavelis 2005: 212), nach der die Kandidatenauswahl besonders *innerhalb* der einzelnen Bündnisse zu Konkurrenzsituationen führt (vgl. auch Navia 2004).

[1358] Es erscheint wenig verwunderlich, dass der vom linzschen Denken inspirierte, gegenüber dem gültigen chilenischen Institutionensystem skeptisch eingestellte Siavelis vor den *Gefahren* des Timings warnt, die sich unter veränderten Kontextbedingungen realisieren könnten (siehe Siavelis 2000b: 178ff.; vgl. auch Anm. 1287). Ähnlich argumentiert Valenzuela (1994: 139f.), der gleichfalls der altinstitutionalistischen Schule zuzurechnen ist, mit Blick auf das Präsidentschaftswahlsystem.

Kontext

Gilt für die Länder des zentralen Andenraums, dass ein widriger *Kontext* die Funktionsweise der Institutionen und damit die Konsolidierung der Demokratie erheblich beeinträchtigt hat, muss für Chile das Gegenteil festgestellt werden. In erster Linie hat sich der *politisch-kulturelle Kontext* günstig auf das Verhalten der relevanten Akteure und damit deren Umgang mit den *rules of the game* ausgewirkt. Aus einer kollektiven Lernerfahrung im Zusammenhang mit dem Niedergang der vorautoritären Demokratie heraus hat sich als oberstes Gebot für politisches Handeln das der Kooperation etabliert. Konsensorientierung herrschte nicht nur unter den Koalitionspartnern, sondern auch zwischen Regierungsmehrheit und Opposition. Moderierende Präsidenten, bedacht auf Kohäsion im eigenen Lager wie die Vermeidung von Konflikten mit dem politischen Gegner, trugen zu diesem versöhnlichen Umgangston bei und verzichteten darauf, das ihnen zur Verfügung stehende Kompetenzinstrumentarium auszureizen. Es stellt sich die Frage, inwieweit sich die für die 1990er-Jahre bereits feststellbare Abschwächung des Konsensualismus fortsetzen und ggf. Relevanz für die Funktionsweise der Institutionenstruktur erlangen wird. Erhalten bleibt den Chilenen dann aber vermutlich der tief verwurzelte Respekt vor formalen Regeln. Er hat die gesamte postautoritäre Zeit dafür gesorgt, dass es nicht zu Verletzungen der demokratischen Verfassungsordnung kam.

An zweiter Stelle muss der *sozioökonomische Kontext* genannt werden. Auch er spielte der schnellen Konsolidierung der Demokratie in die Hände. Es macht eben einen Unterschied, ob, wie in Ecuador oder Peru, ständige und tiefe Wirtschaftskrisen Gesellschaft und Gemeinwesen erschüttern oder aber, wie in Chile, exorbitante Wachstumsraten bereits den Übergang von der Diktatur zur Demokratie versüßen (durchschnittliches BIP-Wachstum 1990-1993: über 7 %), der ersten wie auch der folgenden Regierung den wirtschaftspolitischen Erfolg quasi als Gratisgepäck mit auf die Reise geben und so für ein hohes Maß an Zufriedenheit in der Bevölkerung mit Herrschenden und Herrschaftsform sorgen. Sinkende Inflationsraten und Arbeitslosenziffern sowie gesunde Staatsfinanzen taten ein Übriges, um Unmut über eine verfehlte Wirtschaftspolitik erst gar nicht entstehen zu lassen. Diese positiven wirtschaftlichen Rahmendaten sollten nicht gering geschätzt werden, auch wenn die soziale Frage – hier zeigt sich

Chile konform mit dem Rest des Subkontinents – virulent bleibt: Zwar konnte der Anteil der Armen an der Bevölkerung merklich reduziert werden, die sich weiter öffnende Schere der Ungleichheit bleibt aber eine Herausforderung für die Demokratie.

Die *zivil-militärischen Beziehungen* stellen den dritten Kontextfaktor dar, dessen Relevanz für die Entwicklung der Demokratie im Chile der 1990er-Jahre außer Frage steht. In aller Regel wird er als belastendes Moment angesehen. Dafür spricht der gewichtige Umstand, dass sich das Militär vor seinem Rückzug in die Kasernen institutionelle Nischen garantierter Einflussnahme auf den politischen Prozess geschaffen hat, die sich nur schwer beseitigen lassen. Darüber hinaus haben die Uniformierten mit öffentlichkeitswirksamen Kraftproben mehrfach ihr Interventionspotenzial unter Beweis gestellt, sobald sie ihre vitalen Interessen als bedroht ansahen. Zivile Suprematie im strengen Wortsinne sieht anders aus. Diese kritische Bewertung kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es gerade die enklavendemokratischen, militärfreundlichen Elemente waren, welche eine schnelle Konsolidierung der – wenn auch in den Augen mancher „unvollständigen" – Demokratie ermöglicht haben. Oder anders gesagt: Der Dorn im Auge der Demokratie-Perfektionisten muss als Preis für die demokratische Stabilität gesehen werden (vgl. etwa Linz/Stepan 1996: 211; siehe auch Munck/Bosworth 1998: 487).[1359] Mit Sicherheit ist es heute nicht mehr korrekt, die Stellung des Militärs als „zentrales Problem im Prozeß der demokratischen Konsolidierung" (Wagner 1998: 27) zu bezeichnen. Das unmittelbar postautoritäre Chile mit noch sichtbarer Militärpräsenz in der politischen Sphäre hat mittlerweile einem 'zivileren' Chile Platz gemacht.

Im Gegensatz zu den beiden zentralen Andenrepubliken Ecuador und Peru trafen die Institutionen der neu errichteten Demokratie in Chile auf eine konsolidierungsförderliche Kontextlandschaft. Gerade die institutionellen Eigenheiten des präsidentiellen Re-

[1359] Ähnlich bereits Nolte (1992: 34f.), der ein „demokratisches Paradoxon" konstatierte und darauf abhob, dass die autoritären Verfassungselemente die wichtige Funktion der Interessenswahrung für die relevanten Akteure des politischen Systems hätten. Siehe auch Thiery (2000b: 270), der das Dilemma umreißt, vor das sich die *Concertación* seit der Redemokratisierung gestellt sah: „Aus Gründen der gesamtgesellschaftlichen Stabilität war es ratsam, die defekte Demokratie zu stabilisieren; aus Legitimitätsgründen hingegen war es erforderlich, die defekte Demokratie durch Reformen zu überwinden und auf die Konsolidierung einer vollständigen Demokratie hinzuwirken."

gierungssystems (ausgeprägte Präsidialdominanz) hätten aus theoretischer Perspektive einen problematischeren Verlauf der posttransitionalen Demokratieentwicklung erwarten lassen; auch das zersplitterte Parteiensystem mit seinen nach wie vor relevanten Rechts-links-Kontrasten bot keine idealen Ausgangsbedingungen für einen störungsfreien politischen Prozess. Doch neben dem einen zentripetalen Wettbewerb fördernden Wahlsystem waren es insbesondere außerinstitutionelle Faktoren, die den institutionellen Handlungsrahmen so beeinflussten, dass die relevanten Akteure zu einer guten Funktionsweise des Regierungssystems beitrugen und damit der Konsolidierung der Demokratie Vorschub leisteten. Ohne Zweifel wirkte die Natur der zivil-militärischen Beziehungen über weite Strecken als Belastungsfaktor für die junge Demokratie; entscheidend ist jedoch die *Mischung* der Kontextfaktoren: Die positiven Impulse aus der sozioökonomischen Umwelt und dem politisch-kulturellen Substrat der Demokratie waren so stark, dass diese ohne Probleme mit den institutionellen und handlungsmäßigen Gefährdungen durch die zivil-militärischen Beziehungen fertig werden konnte.

7 Politische Institutionen und demokratische Konsolidierung

Demokratische Konsolidierung in Lateinamerika?

Überblickt man das letzte Vierteljahrhundert Demokratieentwicklung in Lateinamerika, fällt die Bilanz durchwachsen aus: Auf der einen Seite finden sich 'Schnellkonsolidierer', die eine Bestandssicherung ihrer Herrschaftssysteme erreichen konnten, kaum waren diese errichtet; auf der anderen Seite dümpeln 'Langsamkonsolidierer' oder sogar 'Nicht-Konsolidierer' vor sich hin, denen es offenbar nicht gelingt, aus dem Strudel politischer Instabilität herauszukommen. Wie schnell oder wie langsam sich die Demokratien haben konsolidieren können, muss getrennt von der Frage betrachtet werden, wie 'früh' oder wie 'spät' sich das jeweilige Land in die dritte Welle einreihte, die ab Ende der 1970er-Jahre über den Subkontinent schwappte: Auch 'Frühdemokratisierer' können 'Langsamkonsolidierer' sein.[1360]

Die Zweiteilung in der Demokratieperformanz Lateinamerikas spiegelt sich besonders auf der Ebene der Subregionen wider: Steht der zentrale Andenraum für eine Aneinanderreihung von Krisen, für Verfassungsbrüche und sogar autoritäre Regression, kurz: für *non-consolidation* (vgl. Philip 2003: 7ff.)[1361], verkörpern die Staaten des *Cono Sur* gleichsam das andere Lateinamerika: wirtschaftlich prosperierend, politisch stabil, konsolidiert demokratisch. Die vorliegende Untersuchung hat nachzuzeichnen versucht, wie sich die Entwicklung der Demokratie in Ecuador und Peru als Vertretern des zentralen Andenraums auf der einen Seite und in Chile als Repräsentant des „südlichen Ke-

[1360] Es stellt sich die Frage, ob das Konzept 'junge Demokratie' in der in dieser Untersuchung verwendeten Form (eine Demokratie, die um die Sicherung ihres Bestandes ringt) aufrechterhalten werden kann. Nach dieser Definition dürfte im Grunde Chile vom Tag seiner abgeschlossenen Transition an nicht mehr als junge Demokratie bezeichnet werden. Umgekehrt müssen danach Länder wie Ecuador und Peru, die ihren Systemwechsel bereits seit mehr als einem Vierteljahrhundert hinter sich haben, irreführenderweise weiter als 'jung' tituliert werden.

[1361] Muno/Thiery diagnostizieren ein subregionspezifisches „regressives ‚andines' Syndrom" (2002: 284).

gels“ auf der anderen Seite von der jeweiligen Transition bis zum Beginn des 21. Jahrhunderts vollzogen hat.

Sowohl Ecuador als auch Peru sahen in ihrer bisherigen politischen Entwicklung sämtliche Krisenerscheinungen, die auf eine mangelhafte Konsolidierung der Demokratie schließen lassen. Während jedoch in Ecuador ein konfrontativer politischer Stil eine Art Begleitmelodie des demokratischen Prozesses darstellte, fand in Peru die aggressive Infragestellung des politischen Gegners seinen Platz im exekutiv-legislativen Raum erst mit dem Amtsantritt von Alberto Fujimori im Jahr 1990. Zuvor hatten es die komfortablen parlamentarischen Mehrheitsbedingungen erst gar nicht notwendig erscheinen lassen, sich in wechselseitigen verbalen und physischen Attacken zu ergehen, von denen in der kleinen Nachbarrepublik bereits kurz nach Errichtung der demokratischen Ordnung berichtet wurde. Auch ordneten sich die Legislativen der ersten postautoritären Dekade ihrer jeweiligen Regierung bereitwillig unter.[1362] Dafür griffen die peruanischen Präsidenten umso häufiger und skrupelloser auf das Legislativinstrument Dekret zurück: Nach Belaúnde, der keineswegs zimperlich mit dieser Vollmacht umgegangen war, trieben García und Fujimori das Prinzip der Umgehung der eigentlich gesetzgebenden Instanz (auch in verfassungswidriger Weise) auf die Spitze (vgl. Tabelle 67); dabei spielte ihnen insbesondere der berüchtigte Artikel 211 in die Hände (s.u.). Einem antikonstitutionellen Echo gleich glitt Anfang der 1990er-Jahre auch der Kongress mit seinem ‘Kontrollgesetz’ in die Verfassungswidrigkeit ab. Die ecuadorianischen Staatsoberhäupter gingen sparsamer mit ihrer Dekretkompetenz um als ihre peruanischen Kollegen – von *decretismo* sollte nur mit Blick auf die zweite demokratische Regierung Febres gesprochen werden. Die höchste Stufe der Dekonsolidierungsleiter, der offene Verfassungsbruch im Sinne eines *knockdowns*, wurde in der kleinen wie in der großen Andenrepublik erklommen. Allerdings zeigen sich hier Unterschiede in den Zeitpunkten wie in der sich jeweils anschließenden Dynamik des politischen Prozesses: War die politische Entwicklung Ecuadors von der Transition bis weit in die 1990er-Jahre ein Hängen und Würgen gewesen, das sich durch permanente ‘Kämpfe’ innerhalb des Parla-

[1362] Ein wichtiger Unterschied in den Demokratieentwicklungen Ecuadors und Perus der 1980er-Jahre ist in den Konfliktivitätsschwerpunkten zu sehen: Während für Ecuador von Beginn an ein hohes Maß an innerregierungssystemischer Konfliktivität festgestellt werden muss, wurden Konflikte in Peru eher außerhalb des Regierungssystems ausgetragen.

ments und zwischen den Gewalten (die berühmte *pugna de poderes*) ausgezeichnet hatte, leitete der Sturz Abdalá Bucarams einen Prozess kontinuierlichen Verbindlichkeitsverlustes des formalen Institutionengefüges ein, der mit einer faktischen Parlamentarisierung des Regierungssystems einherging; seit 1997, dem Wendejahr in der postautoritären Politik, werden Präsidenten in Ecuador (wenngleich nicht in der Verfassung vorgesehen) auch vom Parlament abgesetzt und Nachfolger gleichfalls per Parlamentsbeschluss eingesetzt (zuletzt im April 2005).[1363] Der *turning point* fand in Peru schon viel früher statt, und er sollte in eine ungleich dramatischere Entwicklung münden: Hatten die Institutionen der fragilen Demokratie dort bereits in der Vordekade einen schwindelerregenden Glaubwürdigkeitsverlust erlitten, weil sie die Problemberge des Landes offenbar nicht abzutragen in der Lage gewesen waren, versetzte der Antipolitiker Fujimori ihnen verbal, mehr noch jedoch auf putschistischem Wege den Gnadenstoß. Zwar berappelte sich die daniederliegende Demokratie in der Folge des *autogolpe* vom April 1992 noch einmal, doch führte eine schleichende Aushöhlung demokratischer Standards (insbesondere des Prinzips horizontaler Gewaltenteilung, der Meinungs- und Pressefreiheit, der bürgerlichen Freiheitsrechte) dazu, dass ab 1997 von einem Systemwechsel zurück zur Autokratie ausgegangen werden muss. Erst die Implosion des Fujimori-Regimes am Beginn des 21. Jahrhunderts schuf die Bedingungen für einen demokratischen Neubeginn.

In Chile von alldem keine Spur: Weder stellten die relevanten Akteure das politische Existenzrecht des Gegners infrage, noch usurpierten die Präsidenten Aylwin und Frei genuin parlamentarische Befugnisse, noch wurde die verfassungsmäßige Ordnung außer Kraft gesetzt. Im Gegenteil: Als der *Cono-Sur*-Staat 1990 zum großen Rest der bereits demokratisierten Länder der dritten Welle aufschloss, etablierte sich die spezifische Herrschaftspraxis der *democracia consensual*, als deren Herzstück eine koalitionspräsidentielle Regierungsweise zu gelten hat, die dem Allianzprinzip parlamentarischer Systeme folgt, nach welchem die Exekutive einer handlungsbefähigenden parlamentarischen Basis bedarf und diese durch die Vergabe von Ministerposten ‘erkauft’ wird. Chile beweist, dass es für die Konsolidierung der Demokratie nicht unbedingt auf die Zeitspanne ankommt, welche ein Institutionensystem schon in Kraft ist; *latecomers* können

[1363] Ecuador kann damit als Beispiel für eine in den letzten Jahren zu beobachtende Parlamentarisierung

ältere Demokratien mühelos an Bestandsfestigkeit überrunden. Sie brauchen dazu nur die entsprechenden Startbedingungen (s.u.). Ein Wermutstropfen mischt sich freilich in die positive Analyse demokratischer Konsolidierung, sobald auf die persistenten autoritären Elemente in der Verfassung verwiesen wird. Immer wieder wurde Chile deshalb als 'Enklavendemokratie' bezeichnet. Solange nicht sämtliche dieser geschützten Politikbereiche aus der Charta getilgt sind, werden auch in Zukunft Demokratiekritiker den Finger in die Wunde der „unvollständigen Transition" (Garretón 1991, 1995a) legen.

Politische Institutionen

Als formale Spielregeln strukturierten die Institutionen den politischen Wettbewerb in den drei Ländern. Sie setzten einen Rahmen der Regel- und letztlich Verfassungskonformität und beinhalteten spezifische Anreize, denen sich die relevanten Akteure ausgesetzt sahen. Die tief gehenden, an die politische Oberfläche drängenden gesellschaftlichen Probleme und Konflikte vermochten sie einerseits einzuhegen, indem sie ihnen politische Ausdrucksformen bereitstellten. Andererseits ließen sich diese Kräfte aber auch nicht bändigen, wenn eine bestimmte Konfliktivitätsschwelle überschritten wurde. Wie die politischen Institutionen in ihren konkreten historischen Zusammenhängen funktionierten und welche Regelungskraft sie daher ausüben konnten, hing von den jeweils herrschenden Bedingungen in der außerinstitutionellen Umwelt ab. Politische Institutionen wirken im Kontext.

Dies zeigt bereits der Blick auf das *Regierungssystem*. In den Augen der theoretischen Präsidentialismus-Kritik wohnen dieser Regierungsform allerlei strukturelle Gefahrenmomente inne, die den Parlamentarismus im Kontrast als 'besseren' Systemtyp erscheinen lassen.[1364] Tatsächlich hat sich der Präsidentialismus in unseren beiden Problemländern teilweise negativ auf die Demokratieentwicklung ausgewirkt: So hat es die *Rigidität* des präsidentiellen Systems in Ecuador verhindert, dass bei nicht-kongruenten Mehrheitsverhältnissen zwischen den beiden Gewalten flexible Konfliktlösungen zur

der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien (vgl. Nolte 2004b: 65f.) gelten.

[1364] Vgl. jüngst wieder Valenzuela (2004: 14): „The cautionary tales of Fujimori, Aristide, and most recently Chávez in Venezuela, show how presidentialism can be perverted into quasi-authoritarianism or even dictatorship."

Anwendung kommen und so der *pugna de poderes* ein Ende setzen konnten. Gerade der Fall Bucaram belegt eindrücklich, wie es die institutionelle 'Starrheit' den Parlamentariern unmöglich machte, sich des unliebsamen Staatsoberhauptes auf politisch sauberem, d.h. verfassungskonformem Wege zu entledigen, obwohl dieses eine klare Kongressmehrheit gegen sich hatte. Dank regierungsgünstiger Mehrheitsverhältnisse blieb Peru in seiner ersten posttransitionalen Dekade von *deadlock* und/oder exekutiv-legislativen Dauerstreitigkeiten, wie sie aus Ecuador bekannt sind, verschont. Allein hinsichtlich der Frontstellung zwischen Minderheitspräsident Fujimori und einem diesem feindlich gesinnten Kongress kann das Rigiditätsargument eine gewisse Plausibilität für sich beanspruchen. Hier hat sich auch die *duale Legitimität* bemerkbar gemacht; besonders Fujimori pochte gegenüber seinen Widersachern auf sein Direkt-vom-Volk-gewählt-Sein und die daraus fließende Legitimität. Doch die beiden Andenländer waren und sind eben alles andere als Schönwetterdemokratien: Wo sich die Kontextbedingungen derart widrig ausnehmen, kann eine problematische Funktionsweise der in diesen Kontext eingepflanzten Institutionen eigentlich nicht verwundern. Dies zeigt auch der Blick auf die *Kompetenzverteilung zwischen Exekutive und Legislative*, mit dem das hohe Abstraktionsniveau der theoretischen Präsidentialismus-Kritik verlassen wird: Hier haben sich auf ecuadorianischer Seite besonders die parlamentarischen Kritik- und Kontrollkompetenzen (Interpellations- und Zensurbefugnisse als Krisenverschärfer) negativ auf die exekutiv-legislativen Beziehungen und damit die Konsolidierung der Demokratie ausgewirkt, während die Dynamik des politischen Prozesses in Peru viel stärker von präsidialen Befugnissen, nämlich dem exzessiven Rekurs auf das Dekretrecht, geprägt wurde. Dass in dem einen Fall eher das Parlament und in dem anderen der Staatschef Haupttreibender der politischen Dynamik war, lässt sich im Wesentlichen auf die unterschiedlichen Mehrheitsverhältnisse (Ecuador: stets *divided government*, Peru: meist *unified government*), aber auch auf Kompetenzunterschiede (sehr weiter dekretpolitischer Handlungsspielraum im peruanischen Fall) zurückführen. Die Bereitschaft, Kompetenzen als 'Waffen' einzusetzen, um einen Konfrontationskurs gegen die jeweils andere Staatsgewalt zu fahren, muss letztlich auch als Spiegel der politisch-kulturellen Gegebenheiten gewertet werden.[1365]

[1365] Dieser Punkt beleuchtet anschaulich, dass Institutionen nicht aus sich selbst heraus konfliktgenerierend wirken. Vielmehr haben sie eher eine filternde Funktion, die darin besteht, dass sie

Gegenüber den Zuständen in den Regierungssystemen des zentralen Andenraums muss sich die politische Lage im postautoritären Chile geradezu beschaulich ausnehmen. Der weitgehend reibungslose Charakter der exekutiv-legislativen Beziehungen führt die abstrakte Präsidentialismus-Kritik in ihrer altinstitutionalistischen Form ad absurdum. Ist nicht der Präsidentialismus nach Linz u.a. – gerade in Kombination mit einer fragmentierten parlamentarischen Parteienlandschaft wie der chilenischen – zu Immobilismus und schweren Verfassungskrisen prädestiniert? Und ist nicht im chilenischen Fall die Schieflage in der Kompetenzaufteilung zwischen Regierung und Kongress besonders ausgeprägt, das Staatsoberhaupt dort nicht ein 'Hyperpräsident' – und das Regierungssystem damit nicht besonders störanfällig?[1366] Sicher sind auch in dem *Cono-Sur*-Staat Situationen denkbar, in denen die Strukturmerkmale des präsidentiellen Systemtyps negativ zu Buche schlagen. Entscheidend ist aber: Während der Präsidentialismus in Ecuador und Peru die Konsolidierung der Demokratie mehrfach behindert und z.T. schwere Verfassungskrisen hervorgebracht hat, belegt der chilenische Fall, dass der nämliche Typ Regierungssystem – die entsprechenden Verhaltensweisen der relevanten Akteure und günstige Kontextbedingungen vorausgesetzt – auch in die gegenteilige Richtung wirken kann. Die Chilenen machten aus dem Präsidentialismus einen konsensgeprägten Koalitionspräsidentialismus, sie polten das Institutionengerüst gleichsam um.[1367] Chile gehört seit seiner Redemokratisierung zu den Trendsettern auf dem lateinamerikanischen Subkontinent, die ein Funktionieren ihrer Regierungssysteme auf dem Wege der Bildung von Koalitionsregierungen sicherstellen (vgl. Anm. 153).

Auch und gerade die *Parteiensysteme* Ecuadors, Perus und Chiles sind Spiegel ihrer jeweiligen historisch-gesellschaftlichen Bedingungen: Müssen mit Blick auf das ecuadorianische Parteiensystem besonders die Spaltungswirkungen, die von der regionalen

---

die ohnehin vorhandene – oder eben nicht vorhandene – Konfliktivität aus dem gesellschaftlichen Raum in den der Politik *übersetzen*. Vgl. auch Nohlen/Thibaut, die Mitte der 1990er-Jahre hinsichtlich der Rolle der Parlamente in den exekutiv-legislativen Beziehungen von einem „erhebliche(n) Obstruktionspotential (sprachen, AO), von dem in der Regel Gebrauch gemacht wird, da das Verständnis von Politik und Institutionen in Lateinamerika (als Folge u.a. der präsidentialistischen Kultur) weniger auf Kompromiß denn auf Konfrontation hin angelegt ist" (1995: 74).

[1366] Gerade der chilenische Präsidentialismus mit seinem ausgeprägten Kompetenzüberhang für die Exekutive wurde als besonders kooperationsfeindliche Institutionenstruktur beschrieben (vgl. Anm. 1225).

[1367] Dementsprechend brachten die Präsidenten der ersten postautoritären Dekade ihre – legislative wie nicht-legislative – Machtfülle nicht voll zur Geltung, sondern setzten auf eine Strategie der Einbindung verschiedener politischer Kräfte in die Entscheidungsfindung im Rahmen der *democracia consensual*.

Teilung des Landes, einem ausgeprägten Caudillismus und ethnischen Gegensätzen herrühren, berücksichtigt werden, darf bei einer Untersuchung des peruanischen Parteiensystems der Hinweis auf die großen Gesellschaftskrisen der 1980er-Jahre und die damit einhergehende beispiellose Enttäuschung mit den hergebrachten Formen der Politik nicht fehlen. Struktur und Dynamik des chilenischen Parteiensystems wiederum lassen sich nur verstehen, wenn das eigentümliche Wahlsystem, die Lerneffekte aus der Zeit der Diktatur oder der günstige sozioökonomische Kontext mitgedacht werden. Eingebettet in das jeweilige historische Bedingungsgefüge, haben die Parteiensysteme der drei Länder ganz unterschiedliche Wirkungen auf die Funktionsweise der Regierungssysteme und die Konsolidierung der Demokratien ausüben können. Als klar negativ muss der Einfluss dieser politisch-institutionellen Variablen in den Ländern des zentralen Andenraums qualifiziert werden. Doch gilt es, nach Ländern und Zeiten zu differenzieren: Während in Ecuador den gesamten Posttransitionszeitraum über zu viele und in ihrer Gesamtheit zu wenig institutionalisierte Parteien (ständiges Kommen und Gehen von Gruppierungen auf der politischen Bühne, dauernde *cambios de camiseta*, personalistisch bedingte Parteispaltungen oder -neugründungen usw.) die jeweils amtierenden Präsidenten stets ohne eigene Parlamentsmehrheit dastehen ließen und die Bildung stabiler Allianzen praktisch unmöglich machten, stellte sich das Parteiensystem im Peru der ersten postautoritären Dekade im Ganzen regierungsfreundlich und der demokratischen Konsolidierung förderlich dar. Erst am Beginn der 1990er-Jahre kam es vor dem Hintergrund des allgemeinen *desencanto* zu einer Auflösung der etablierten parteiensystemischen Strukturen, die mit einer extremen Zersplitterung einherging. So kamen 1990 auch die Peruaner zu ihrem Minderheitspräsidenten, der, nachdem er sich eine Zeit lang an den Oppositionsparteien abgearbeitet hatte, diesen kurzerhand die Tür zum Kongress versperrte und den *autogolpe* ausrief. Fujimori hatte nicht zuletzt von einem repräsentativen Vakuum profitiert, das sich als Folge der Umbrüche im Parteiensystem eingestellt hatte und in das parteiungebundene politische Kräfte stoßen konnten. Dieses Vakuum sollte der Außenseiter-Präsident füllen und die institutionell verfasste Parteipolitik der ersten postautoritären Dekade von innen her zerstören helfen.[1368]

[1368] Eine Vorliebe für Outsider-Kandidaten setzte sich mit zeitlicher Verzögerung auch in Ecuador durch: erstmalig mit der Wahl Abdalá Bucarams (1996), später mit dem Aufstieg von Lucio Gutiérrez (2002)

Oberflächlich betrachtet präsentierte sich auch das chilenische Parteiensystem hochgradig zersplittert und ließ Regierbarkeitsbefürchtungen angebracht erscheinen. Unter den gegebenen institutionellen und kontextuellen Bedingungen etablierte sich allerdings ein bipolarer Wettbewerb, der, zusammen mit dem Konsensualismus der postautoritären Zeit, dem Fragmentierungsproblem den Stachel zog: Anstatt sich in elektoralen und legislativen Alleingängen zu üben, setzten die Parteien auf eine Strategie der Allianzbildung, die aus der Zerstreuung einen Antagonismus zweier Lager machte. Dadurch konnte sich das aus parlamentarischen Systemen bekannte Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition etablieren; der politische Prozess wurde vorhersehbar, das Regierungssystem entscheidungsfähig. Zur Regierbarkeit des politischen Systems trug auch ein hohes Maß parteiensystemischer Institutionalisierung bei: Ganz im Gegensatz zum ecuadorianischen, aber auch zum sich Ende der 1980er-/Anfang der 1990er-Jahre in Auflösung befindlichen peruanischen Parteiensystem beherrschten den politischen Wettbewerb Chiles eine erstaunliche Stabilität, Legitimität und besonders ein hoher Grad organisatorischer Verfestigung, der Erwartungssicherheit schuf und die Entscheidungsfindung rationalisierte. Parteien rangierten – organisatorisch wie programmatisch – stets vor Personen.

Der Drei-Länder-Vergleich der Parteiensysteme ergibt, dass die Bedeutung des Faktors Polarisierung insgesamt als eher gering zu veranschlagen ist. Zwar hat es in den 1980er-Jahren sowohl in Ecuador als auch in Peru Momente erhöhter Rechts-links-Gegensätzlichkeit gegeben (unter dem neoliberalen Präsidenten Febres in Ecuador, unter dem auf eine Verstaatlichungspolitik setzenden Präsidenten García in Peru). Doch sind parteispaltende oder Parteineugründungen nach sich ziehende Konflikte wie die politische Dynamik überhaupt dort erstens viel eher dem Primat von Personen gegenüber Parteiapparaten geschuldet – insbesondere in der kleinen Andenrepublik sind Partei-Labels eher Abziehbilder als programmatische Verpflichtung; zweitens setzte in beiden Ländern, besonders im zuvor noch relativ ideologieverwöhnten Peru, eine allgemeine Entideologisierung ein, mit der ein Aufstieg von ‘Bewegungen’ korrespondierte, die meist den Charakter von programmatisch beliebigen Wahlkampfvehikeln hat-

und Rafael Correa (2006) ins Präsidentenamt. Bereits 1993 hatte Pásara (1993: 48) im Zusammenbruch des peruanischen Parteiensystems einen Testfall für Lateinamerika gesehen.

ten.[1369] Es bleibt abzuwarten, ob die Wahl von Rafael Correa in Ecuador, der für 2007 die Verabschiedung einer „sozialistischen Verfassung“ plante, oder des APRA-Politikers Alan García in Peru einen Wendepunkt hin auf eine Reideologisierung der Politik darstellen. Am ehesten kann noch mit Blick auf Chile von einer Relevanz programmatischer Gegensätze zwischen den Parteien ausgegangen werden. Hier hat sich mit der Transition ein klar wahrnehmbarer Gegensatz zwischen einem konservativen Parteienblock und der mittig und links zu verortenden *Concertación* herausgebildet. Die allgemeine Konsensorientierung der Nachtransitionszeit hat den politischen Wettbewerb jedoch einen zentripetalen Charakter annehmen lassen, und so wurden die Differenzen weltanschaulicher Natur weder zum Spaltpilz im Regierungsbündnis noch zum Casus Belli im Verhältnis zwischen diesem und den Oppositionsparteien.

Um die Funktionsweise der Regierungssysteme Ecuadors, Perus und Chiles zu verstehen, sollten also die Parteiensysteme auf ihre Fragmentierungs-, Polarisierungs- und Institutionalisierungsdimension hin untersucht werden. Doch neben diesem ersten Erklärungskomplement, dessen Relevanz für die Dynamik der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative sich unmittelbar erschließt, sollte auch ein zweites, eher ‘indirekt’ wirkendes institutionelles Erklärungskomplement zurate gezogen werden: Das *Wahlsystem* schafft mit der Umwandlung von Stimmen in Mandate immer erst einmal die Fakten parlamentarischer Repräsentation, welche die Kräftegrundlage für den politischen Prozess auf der Ebene des Regierungssystems bilden. Dann tritt es in den Hintergrund, um erst mit dem nächsten Urnengang erneut als Transformationsmechanismus zum Einsatz zu kommen. Die *Parlamentswahlsysteme* in allen drei Ländern konnten nur insoweit positive Wirkungen auf die Funktionsweise der Regierungssysteme ausüben, wie es die jeweils herrschenden gesellschaftlichen Bedingungen zuließen. Besonders anschaulich belegt dies der ecuadorianische Fall: Die niedrige durchschnittliche Wahlkreisgröße (im Schnitt drei Mandate pro Wahlkreis) vermochte die zersplitterten Repräsentationsverhältnisse nicht einzuhegen. Nur zweimal, 1979 und 1988, besaßen die Regierungschefs eine eigene parlamentarische Ausgangsbasis, die eine realistische Aussicht auf effektives Regieren bot. Mehr noch zeigt jedoch die Einführung eines Mehrheitswahlsystems für die Wahlen 1998, wie

[1369] Levitsky/Cameron (2003: 11) sprechen von der „Einwegpartei“ („disposable party“) als neuem Par-

wenig aus theoretischer Sicht vielversprechende institutionelle Vorkehrungen gegen eine vielfältig durchfurchte Parteienlandschaft ausrichten können. Während also das ecuadorianische Wahlsystem durch alle institutionellen Veränderungen hindurch, die sogar das Repräsentationsprinzip einschlossen, seine Konzentrationsfunktion nicht zu erfüllen in der Lage war, brachte das peruanische Wahlsystem lange Konzentrations- und Repräsentationsfunktion in Einklang. Den Ende der 1980er-Jahre einsetzenden Auflösungserscheinungen des Parteiensystems hatte das Wahlsystem aber nicht viel entgegenzusetzen. Erst seit der Festsetzung der Fujimori-Herrschaft spielte das Wahlsystem wieder der jeweils stärksten politischen Kraft in die Hände. Auch der peruanische Fall illustriert, dass Wahlsysteme keine 'Wirkautomatik' beinhalten, sondern in ihrer Funktionsweise auch von außerinstitutionellen Faktoren abhängen: Zwar hat die durchschnittliche Wahlkreisgröße von 7.2 zweifelsohne zu einer Stärkung der jeweiligen Regierungspartei im ersten postautoritären Jahrzehnt beigetragen, doch konnte dieses technische Wahlsystem-Element ein Anschnellen der effektiven Zahl der Parteien auf fast sechs nicht verhindern. Und die Einführung des nationalen Einheitswahlkreises (reine Verhältniswahl) unter Fujimori leistete ihrerseits keineswegs einer totalen Zersplitterung des Parteiensystems Vorschub – im Gegenteil: Mit Werten für die *effective number of parties* um 3.0 erreichte der Fragmentierungsgrad – trotz erwartbar fragmentierungsförderlichen Wahlsystems – nahezu die niedrigen Werte der Vordekade. Dass das Wahlsystem nicht nur unabhängige Variable ist, sondern in seiner Funktionsweise maßgeblich 'von außen' beeinflusst wird, lehrt in besonderer Weise der chilenische *binominalismo*, dessen Väter ganz andere institutionelle Effekte im Sinn hatten als die, die sich seit seiner ersten Anwendung einstellten. Zwar übervorteilte das Institutionenarrangement, wie gewollt, die zweitstärkste Kraft und trug so, zusammen mit den ernannten Senatoren, zu einer Repräsentationsverzerrung zugunsten der Rechten im Kongress bei. Doch es brachte kein Zweiparteiensystem hervor, sondern wirkte in Richtung eines bipolaren Wettbewerbs, den zwei Mehrparteienallianzen bestritten[1370]; aus Angst vor der Strafe des Zweierwahlkreis-Systems für

teimodell.

[1370] Chile stellt nicht nur ein Lehrstück über die Kontextabhängigkeit der Wirkungsweise von Institutionen bereit, sondern wirft auch die Frage nach einer Korrektur der Definition von Mehrheitswahl als Repräsentationsprinzip auf. In seiner üblichen Verwendung bezieht sich der Begriff nämlich auf intendierte Mehrheitsbildung, die der *stärksten* politischen Kraft zugutekommt (vgl. 2.4.1.1). Will man das

Bündnisunfähige oder -willige ließen sich die ideologisch verwandten Gruppierungen (bislang) nicht auseinanderdividieren. Mit Siavelis (1997b, 2000b, 2001, 2002) bleibt freilich abzuwarten, ob und inwieweit eine eines Tages veränderte Kontextfaktoren-Konstellation nicht doch für die Demokratieentwicklung negative exklusionäre Wirkungen entfalten wird.

In allen drei Ländern hat sich die Wahlkreiseinteilung als technische Schlüsselgröße des jeweiligen Parlamentswahlsystems herausgestellt. Auch der Stimmenverrechnung kommt, indem sie Repräsentationschancen eröffnet oder verschließt, politische Relevanz zu. Als weniger bedeutsam muss die Kandidatur- und Stimmgebungsform eingestuft werden. Allenfalls vermag diese, wie beim peruanischen *voto preferencial*, einer (ohnehin vorhandenen) Personalisierung des politischen Wettbewerbs Vorschub zu leisten.

Das *Präsidentschaftswahlsystem* als eigenständige Analysekategorie zu betrachten hat sich als überaus hilfreich erwiesen, um die vielfältigen Wirkungen des Gesamtinstitutionenarrangements differenzierter abschätzen zu können. Der Mechanismus für die Bestellung des Staatsoberhauptes folgt einer spezifischen Funktionslogik, die je nach Kontext diese oder jene Wirkungen zeitigt. In einem hochgradig fragmentierten und inchoativen Parteiensystem-Umfeld und vor einem gesellschaftlichen Krisenhintergrund, der tendenziell wechselbereite Wählerschaften an die Urnen treibt, kann es bei absoluter Mehrheitswahl mit Stichwahl zwischen erstem und zweitem Wahlgang zu einer Umkehrung in der Rangfolge zwischen Erst- und Zweitplatziertem (*reversión del resultado*) kommen, die wenig aussichtsreichen Bewerbern oder gar No-Name-Kandidaten in die Hände spielt. Den Auftakt machte in dieser Hinsicht die kleine Andenrepublik Ecuador, die 1984 León Febres auf den Schild der Präsidentschaft hob. Ihm folgte – fatal für die weitere Demokratieentwicklung – Abdalá Bucaram im Jahr 1996. Auch die große Andenrepublik Peru blieb nicht vor den Gefahren des *majority runoff* gefeit: 1990 gelang es Alberto Fujimori, sich aus dem demoskopischen Nichts in Windeseile zunächst für die Stichwahl zu qualifizieren und danach sogar die Trophäe des höchsten Staatsamtes zu ergattern – Überraschungen dieser Art hält der Zwei-Runden-

binominale, die *zweit*stärkste Kraft begünstigende Wahlsystem als Mehrheitswahlsystem einstufen – was angesichts der gewollten starken Verzerrung bei der Stimmen-Mandate-Umwandlung sinnvoll erscheint – sollte das Konzept dementsprechend angepasst werden.

Wahlmodus absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl bereit. Im kontextverwöhnten Chile hingegen sorgte die Ausrichtung des politischen Wettbewerbs an zwei Polen dafür, dass die ersten beiden demokratischen Staatsoberhäupter den Amtssitz *La Moneda* ohne Stichwahl-Umwege beziehen konnten. Insbesondere mit Blick auf Ecuador, mit Abstrichen auch auf Peru (1990er-Jahre) zeigt sich aber auch das Fragmentierungspotenzial des *majority runoff*. Wo in einem inchoativen parteiensystemischen Umfeld die realistische Chance besteht, im Gewirr der Präsidentschaftskandidaten wenigstens den zweiten Platz zu belegen und so in die Stichwahl einzuziehen, erscheint eine Teilnahme besonders vielversprechend; eine eigene politische Gruppierung gehört selbstverständlich dazu. Umgekehrt kann es sich eine Partei, die als für die Regierungsarbeit gerüstet ernst genommen werden will, nicht leisten, auf einen eigenen Bewerber für das höchste Staatsamt zu verzichten: Sie nominiert ihren Kandidaten als personelle Speerspitze.[1371] Die praktische Folge für die exekutiv-legislativen Beziehungen: viele Kandidaten, viele Parteien, schwache parlamentarische Basis, schwieriges Regieren. Wieder weicht Chile von seinen zentralandinen Nachbarn ab. Der hohe Fragmentierungsgrad steht wesentlich in der Kontinuität des historischen Parteiensystems und kann kaum auf den Wahlmodus zurückgeführt werden. Entgegen dem theoretisch Erwartbaren blieb die Zahl der sich zur Präsidentenwahl stellenden Kandidaten überschaubar gering; auch hier überlagerte der Zwei-Lager-Antagonismus offenbar die Anreize aus der Institutionenstruktur.

Einen großen Unterschied für die Funktionsweise des Regierungssystems macht das 'bloße' *Timing*, die zeitliche Abstimmung von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen. Besonders der Blick auf die ecuadorianische Wahlgeschichte lehrt: Je weiter Parlamentswahlen von den Wahlen für das Staatsoberhaupt entfernt liegen, desto eher wird die jeweils amtierende Regierung von der Bevölkerung an den Urnen abgestraft. Bis auf eine Ausnahme (1986) mussten die Parteien der von *midterm elections* betroffenen ecuadorianischen Präsidenten, die ohnehin meist mit einem nur schwachen parlamentarischen Polster ausgestattet waren, herbe Verluste erleiden. In einem schwierigen sozioökonomischen Umfeld waren die Halbzeitwahlen die ideale Gelegenheit, um seinem Unmut im Wahlakt Luft zu machen. Erschwerend kam hinzu, dass die Vielzahl der Wahlereignisse eine Art Dauerwahlkampfstimmung generierte, die eine konstruktive

[1371] In Peru kam die Möglichkeit der Parallelbewerbung für Präsidentschaft und Parlamentsmandat (*doble*

Zusammenarbeit der im Kongress vertretenen und stets auf den nächsten Wahltermin schielenden Parteien mit der Regierung als gefährlichen, selbstmörderischen Irrweg (wer wollte schon mit den Misserfolgen der Administration assoziiert werden?) erscheinen ließ. Dem Schicksal ihrer ecuadorianischen Kollegen entgingen die peruanischen Präsidenten nur, weil hier stets *concurrent elections* vorlagen; dabei hätten die Peruaner noch viel stärkere Gründe gehabt, der jeweils amtierenden Regierung einen Denkzettel zu verpassen. Chile, das bekanntlich auf der Sonnenseite der lateinamerikanischen Demokratieentwicklung steht, belegt einmal mehr, dass als problematisch angesehene institutionelle Aspekte wie die Abhaltung von Zwischenwahlen keineswegs die befürchteten Wirkungen entfalten müssen. Die Bestätigung der erfolgreich regierenden Mittelinks-Koalition im Jahr 1997 straft jede deterministische Rede vom „eingebauten“ *midterm loss* (vgl. etwa Hinckley 1967: 699) Lügen.

Kontext

„Der historisch-politische Kontext setzt den Rahmen für die faktische Bedeutung politisch-institutioneller Alternativen.“ Was Grotz (2000: 449) aus der historisch-empirischen Beschäftigung mit den jungen Demokratien Osteuropas geschlussfolgert hat, gilt – wir haben es bei der Betrachtung der Institutionenwirkungen gesehen – ebenso für die *area* Lateinamerika. Die Randbedingungen der Demokratieentwicklung könnten unterschiedlicher kaum sein als in Ecuador, Peru und Chile – und dementsprechend ihre Funktionsrelevanz für die Institutionenapparate. Dies gilt in erster Linie mit Blick auf die *sozioökonomische Umwelt*, den wichtigsten Kontextfaktor auf dem Subkontinent: Zwar leiden sowohl die beiden Demokratien des zentralen Andenraums als auch die *Cono-Sur*-Republik an sozialen Sprengstoff bietender Ungleichheit und Armut, doch spielt Chile, was seine wirtschaftlichen Kennziffern angeht, eindeutig in der höchsten Liga auf dem Subkontinent: Die Wachstumsraten sind dort schon lange exorbitant, das Armutsproblem stellt sich weniger akut dar. Chile hatte seine Hausaufgaben in der Umstrukturierung der Ökonomie schon zu Zeiten der Militärdiktatur gemacht, sodass das ‘lateinamerikanische Gleichzeitigkeitsproblem’ von politischer und wirt-

candidatura) erschwerend hinzu. Sie trieb die Kandidatenzahl weiter in die Höhe.

schaftlicher Transformation (vgl. 3.3.1) umgangen werden konnte. Und so startete die Demokratie 1990 unter denkbar günstigen Bedingungen. Problematisch erscheint hingegen weiter die Ungleichheit in der Einkommensverteilung.

Im zentralen Andenraum tritt 'Armut' in einer völlig anderen Qualität auf – mit entsprechenden Konsequenzen für die Funktionsweise der Institutionen und folglich die Konsolidierung der Demokratie: Sowohl für Ecuador als auch für Peru lässt sich erstens eine Art 'populistischer Prädisposition' diagnostizieren, die dazu angetan ist, fragwürdigen Außenseiter-Gestalten den Weg in die Staatspräsidentschaft zu bereiten; Bucaram und Fujimori verkörpern geradezu die Fahrlässigkeit, mit der durch einen Anti-Eliten-, Anti-Parteien- und letztlich Anti-Institutionen-Diskurs an die Macht gekommene Polithasardeure die Institutionen der Demokratie für ihre Zwecke instrumentalisieren. Gerade die Demokratieerfahrung Ecuadors und Perus belegt, dass insbesondere die Ärmsten der elektoralen Versuchung durch autoritäre Caudillos erliegen (vgl. Nolte 2002: 165) – „Führer entstehen aus sozialen Umständen" (Hofmeister 2002: 8). Zweitens bergen die sozialen Bedingungen in den Andenrepubliken ein erhebliches Konfliktpotenzial, das sich leicht in den öffentlichen Raum der Straße und des Parlaments übersetzen lässt. Besonders in Ecuador hat sich seit der Präsidentschaft von Sixto Durán eine regelrechte 'Protestpolitik' herausgebildet, die neben der traditionellen Parteipolitik aktiv die Geschicke des Landes zu bestimmen versucht – so weit, dass ihr (freilich neben anderen Faktoren) bereits drei demokratisch gewählte Staatsoberhäupter (Bucaram, Mahuad und Gutiérrez) zum Opfer gefallen sind.

Als zweiter zentraler Kontextfaktor der Demokratieentwicklung in Lateinamerika muss die *politische Kultur* genannt werden. Auch hier herrscht wieder eine klare Zweiteilung: Chile hat von einem 'neuen Konsensualismus' profitiert, der in der Kooperation das oberste Gebot für politisches Handeln sieht und der sich sowohl in den Beziehungen unter den Koalitionspartnern der *Concertación* als auch im Verhältnis zwischen Regierungsmehrheit und Opposition niedergeschlagen hat. Dementsprechend harmonisch stellten sich die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative dar. Der tief verwurzelte Respekt vor formalen Regeln tat ein Übriges, um das politische System nicht einmal in die Nähe von Verfassungskrisen zu bringen. Für Chile kann der Faktor politische Kultur insgesamt einen noch größeren Erklärungsanspruch für die Demokratieentwicklung beanspruchen als der sozioökonomische Kontext. Ganz anders das poli-

tisch-kulturelle Substrat im zentralen Andenraum: Populismus, Personalismus und ein fragwürdiges Demokratieverständnis, das es mit den formalen *rules of the game* nicht immer so genau nimmt, haben die Verbindlichkeit des Politisch-Institutionellen erheblich eingeschränkt und die Funktionsweise des Regierungssystems behindert. Im Zweifel stand die direkte Beziehung zwischen Führer und Volk vor der Vermittlung durch parteiliche Intermediäre, die Person vor der Partei und der Wunsch nach einem personellen Neuanfang an der Staatsspitze vor lästiger Verfassungsprosa. In Ecuador trat ein allgemeiner Mangel an konsensualer Konfliktschlichtungskultur hinzu; hier hat der Streit, die *pugna*, einen höheren Wert als Versuche, Konflikte auf dem Wege gütlicher Einigung beizulegen.[1372] Unter diesen unterschiedlichen Bedingungen kann es kaum verwundern, dass ein und derselbe Typ Regierungssystem in Chile weitgehend reibungslos funktionierte, in den beiden zentralandinen Ländern hingegen in der Art eines stotternden Motors mit den bekannten Folgen von *impeachment crises* (vgl. Anm. 49) und demokratischer Regression.

'Typisch lateinamerikanisch', nämlich grundproblematisch, haben sich die *zivil-militärischen Beziehungen* in allen drei untersuchten Ländern dargestellt – wenngleich in je spezifischer Form: Sowohl in Ecuador als auch in Peru und Chile konnten die Uniformierten ein hohes Maß an Autonomie in die Demokratie 'hinüberretten'; doch nur in dem *Cono-Sur*-Staat erlangten die militärischen Prärogativen politische Prominenz über den gesamten Betrachtungszeitraum. Die chilenischen Streitkräfte profitierten von institutionellen Nischen garantierter Einflussnahme auf den politischen Prozess (autoritäre Enklaven) und stellten mit öffentlichkeitswirksamen Kraftproben mehrfach ihr Interventionspotenzial unter Beweis.[1373] Das ecuadorianische Militär kam dagegen nur punktuell zum politischen Vorschein – dafür aber umso kraftvoller: Kamen im Rahmen von schweren Verfassungskrisen die Machtverhältnisse ins Schwimmen, sorgten die Uniformierten stets dafür, dass die politischen Schaltstellen wieder schnell und eindeutig

[1372] Für Ecuador und Peru gilt also in besonderer Weise, was Nohlen (1994c: 15) mit Blick auf Lateinamerika insgesamt festgestellt hat, dass sich nämlich die Demokratie dort „nicht auf ihr gemäße Wertvorstellungen und Verhaltensmuster der Bevölkerung stützen (kann). Vielmehr ist die Gesellschaft für autoritären Diskurs und autoritären Führungsstil anfällig, die sich auch im Rahmen demokratischer Systeme entfalten können."

[1373] Allerdings sollte bedacht werden, dass es vermutlich gerade die enklavendemokratischen, militärfreundlichen Elemente waren, welche die potenzielle Interventionsmacht Streitkräfte gleichsam ruhiggestellt und damit eine schnelle Konsolidierung der Demokratie ermöglicht haben.

besetzt wurden. Mittlerweile scheint sich ein Konfliktlösungsmodus eingebürgert zu haben, bei dem die Uniformierten die Rolle von Präsidentenmachern einnehmen, wenn Kongress und protestierende Öffentlichkeit das Staatsoberhaupt, koste es, was es wolle, loswerden wollen: Dabei segnen die militärisch Hauptverantwortlichen einen – von der Verfassung her illegitimen – Präsidentensturz ab und erteilen einem neuen (ihnen genehmen) Staats- und Regierungschef ihr Plazet.[1374] In Peru fielen die Streitkräfte in der ersten posttransitionalen Dekade besonders durch ihre 'Nebenregierungstätigkeit' in den Notstandszonen und durch Menschenrechtsverletzungen (und weniger durch politische Interventionsambitionen) auf, mit dem Übergang zum zweiten Jahrzehnt kristallisierte sich allerdings ein Machtanspruch heraus, der in der Person Alberto Fujimoris sein ideales Gegenstück fand. Es etablierte sich ein militärisch-ziviles Machtamalgam, das zum konstitutiven Element des sich autokratisierenden Fujimori-Regimes wurde. In allen drei Ländern müssen die zivil-militärischen Beziehungen also als Belastungsfaktor für die Konsolidierung der Demokratie angesehen werden, doch konnte die ansonsten günstige Kontextlage in Chile die Militärproblematik mehr als wettmachen. Für die beiden Andenrepubliken, die ohnehin unter schweren Krisen (Wirtschafts- und Sozialkrise; Peru: zusätzlich Sicherheitskrise) zu leiden hatten, stellten sich die zivil-militärischen Beziehungen als weitere Bürde für die Demokratieentwicklung dar.

Es ist bereits angeklungen, dass die drei lateinamerikanischen Demokratien Ecuador, Peru und Chile keine homogenen Kontexte vorfanden. So unterschiedlich die einzelnen Länderhistorien, so verschieden die Welt außerinstitutioneller Determinanten der Demokratieentwicklung. Trotz der in Kapitel 3 formulierten und durch die vorliegende Untersuchung bestätigten 'subkontinentalen Gemeinsamkeiten' haben *Sonderkontextbedingungen* den Lauf der jeweiligen politischen Geschichte beeinflusst. Die politische Wirklichkeit Ecuadors etwa lässt sich ohne Berücksichtigung des tief verwurzelten regionalen Gegensatzes zwischen Küste und Hochland nicht verstehen. Er zieht eine Schneise in die Repräsentationslandschaft ein, die von regionaler Hochburgenbildung über die Präsidentschafts- und Kongresswahlen bis hin zum parlamentarischen Parteiensystem reicht. Der Regionalismus bringt ein zusätzliches Fragmentierungsmoment in das ohnehin stark zersplitterte Repräsentativsystem hinein. Im Laufe der 1990er-Jahre

[1374] Diese – hoch politische – Schlichterrolle maßen sich die Streitkräfte freilich erst seit den Ereignissen

hat sich auch der politische Indigenismus zu einem eigenständigen und ernst zu nehmenden Kontextfaktor der ecuadorianischen Demokratieentwicklung gemausert. Sein ambivalentes Verhältnis zur Demokratie (stärkere Inklusion der indigenen Mehrheitsbevölkerung bei mangelhaftem Respekt vor den formal-demokratischen Spielregeln) gilt es in Zukunft genau zu beobachten. Die spezifische politische Entwicklung des posttransitionalen Peru erschließt sich nur, wenn neben der schweren Wirtschafts- und Sozialkrise der 1980er-Jahre auch die allgegenwärtige Gefahr durch den Terrorismus bedacht wird. Eine Spirale aus terroristischer Gewalt und staatlicher Gegengewalt traumatisierte die peruanische Gesellschaft und machte sie besonders anfällig für messianische Stimmenfänger.[1375]

Historisch-empirischer Ansatz und framework of analysis

Die empirisch-vergleichende Analyse der Demokratieentwicklungen Ecuadors, Perus und Chiles hat ergeben, *dass Institutionen nicht ceteris paribus wirken, sondern im Kontext*.[1376] Öffnet diese Erkenntnis einem Relativismus Tür und Tor, für den in der politisch-sozialen Wirklichkeit sowieso alles mit allem zusammenhängt und daher kausale Zuschreibungen etwa des Gelingens oder Scheiterns demokratischer Konsolidierung zu einzelnen Faktoren oder Faktorengruppen schlechterdings unmöglich sind? Nein; doch sollte diese kausale Verworrenheit analytisch ernst genommen werden.

Diese Studie ist einem historisch-empirischen Ansatz gefolgt, für den das empirische Material wesentlich unter dem Aspekt seiner Geschichtlichkeit, seines historischen Gewachsenseins in Augenschein genommen wird. Fast denknotwendig ist diesem Geschichtsbewusstsein eine Sensibilität für die kontextuelle Bedingtheit politisch-sozialer Phänomene eingeschrieben. Beim institutionalistischen Arbeiten an den drei Untersuchungsfällen Ecuador, Peru und Chile wurde stets versucht, diesem Anspruch gerecht zu werden. Verwendet wurde dafür ein *framework of analysis*, mit dem sich der Zu-

---

um die Absetzung Abdalá Bucarams Anfang 1997 an.

[1375] Für Chile sind keine weiteren Kontextfaktoren zu beachten, die über die oben ausgeführte Trias hinausgehen.

sammenhang von politischen Institutionen und demokratischer Konsolidierung erfassen lässt. Es versteht sich nicht als Ausschließlichkeitserklärungsgerüst – im Gegenteil: Gedacht als institutionalistisches Raster, mit dem sich nach Ursache-Wirkungs-Beziehungen forschen lässt, muss es auf jeden Fall mit dem Kontext und dessen Interventionskraft konfrontiert werden. Ferner versteht es sich selbst als Bestandteil eines Zirkels aus Empirie und deren theoretischer Erfassung, die beide auf wechselseitige Rückmeldung angewiesen sind.[1377]

Die empirisch-vergleichende Untersuchung des *Regierungssystems* hat ergeben, dass die abstrakte Argumentation auf der Ebene der Strukturmerkmale des Präsidentialismus und deren unterstellten Wirkungen allenfalls als Ausgangsbasis für die empirienahe institutionalistische Analyse verwendet werden kann. Als hilfreich hat sich in den Länderstudien die systematische Berücksichtigung der Kompetenzverteilung zwischen Exekutive und Legislative erwiesen. Damit lassen sich differenziertere Aussagen zum Zusammenhang von Regierungssystem und demokratischer Konsolidierung formulieren als in der Sprache der Präsidentialismus-Kritik. Überdies wird der nach konstitutionellen Befugnissen von Staatsoberhaupt und Parlament unterscheidende Ansatz der viel zu selten berücksichtigten Varianz präsidentieller Systeme gerecht. Die exekutiv-legislative Kompetenzverteilung sollte als fester Bestandteil in das *framework of analysis* integriert werden.

Auch die Variable *Parteiensystem* lässt sich in ihren Auswirkungen besser erfassen, wenn sie eine Ausdifferenzierung erfährt. Es hat sich als nützlich erwiesen, nach Fragmentierung, Polarisierung und Institutionalisierung zu unterscheiden, um auf diese Weise den konkreten Beitrag des jeweiligen Parteiensystems zur Funktionsweise des präsidentiellen Regierungssystems und damit zur Überlebensfähigkeit der Demokratie abschätzen zu können. Das Parteiensystem stellt – neben den formalen Merkmalen des Regierungssystems – den institutionellen Schlüssel zum Verständnis der exekutiv-legislativen Beziehungen dar. Die Beschäftigung mit der Demokratiewirklichkeit Ecua-

---

[1376] Vgl. auch das Urteil von Cheibub: „The issue today is not whether they (institutions, AO) matter or not. Rather, it is *how* they matter, given the conditions under which they exist“ (2002c: 29; Hervorhebung im Original).

[1377] Zum Kausalitätsbegriff der Heidelberger Schule vgl. 2.1.2.

dors, Perus und Chiles hat ergeben, dass ihm die Rolle des primären Erklärungskomplements gebührt.

Gleich an zweiter Stelle muss freilich das *Wahlsystem* betrachtet werden. Die technische Komplexität dieser Variablen macht eine Ausdifferenzierung noch dringlicher als im Falle von Regierungs- und Parteiensystem. Es sollte grundsätzlich zwischen Parlamentswahlsystem, Präsidentschaftswahlsystem und Timing von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen unterschieden werden. Und auch innerhalb dieser Teilsysteme kommt der an den konkreten Wirkungsweisen des Institutionenarrangements interessierte Forscher nicht umhin, genauer hinzuschauen: Ist, mit Blick auf das Parlamentswahlsystem, vom Repräsentationsprinzip die Rede oder nicht doch von der Entscheidungsregel? Welcher Typ Wahlsystem liegt vor? Und welche technischen Elemente haben sich für den betreffenden Zeitraum als politisch relevant herausgestellt? Die Gretchenfrage hinsichtlich des Präsidentschaftswahlsystems lautet: relative Mehrheitswahl oder absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl? Und mit Blick auf das Timing macht es einen fundamentalen Unterschied für die Regierungsaussichten, ob simultane oder nicht-simultane Wahlen abgehalten werden.

Doch wie steht es eigentlich mit der abhängigen Variablen? Wurde diese Schrift in ihrem Interesse an der Wirkungsweise von Institutionen und deren Eingebettetsein in einen Kontext dem Phänomen ‘demokratische Konsolidierung’ gerecht? Sicher nicht in dem Maße, wie es der Vielschichtigkeit des Phänomens angemessen wäre: Aus forschungspragmatischen Gründen hat die Studie einen minimalistischen Demokratiebegriff und ein schlankes, ‘negatives’ Konsolidierungskonzept bevorzugt, welches das Nicht-Vorhandensein von Bestandsfestigkeit der demokratischen Herrschaftsordnung zum Messkriterium erhebt. Was Messbarkeit garantiert hat, muss in den Augen normativ anspruchsvoller Konsolidierungsforscher als konzeptioneller Frevel gelten. Und hierin ist ihnen recht zu geben: Bei allem Interesse an der Wirkungsweise der Institutionen sollte nicht vergessen werden, um welche Objekte wissenschaftlicher Betrachtung es letztlich geht: um junge Dritte-Welt-Demokratien, die um die – dauerhafte – Sicherung ihres Bestandes, um die unwiderrufliche Garantie demokratischer Standards ringen. Doch es liegt ein *trade-off* vor: In dem Maße wie ‘demokratische Konsolidierung’ anspruchsvoller konzeptualisiert wird, büßt das Konzept an Operationalisierbarkeit ein.

Es gilt, einen Mittelweg zu finden zwischen dem Anspruch, der Komplexität des Phänomens ‘demokratische Konsolidierung’ gerecht zu werden, und der forschungspragmatischen Selbstbeschränkung, die in unterkomplexer Problembehandlung resultiert. Die Natur von Trade-off-Beziehungen besteht darin, dass die Optimierung des einen Ziels nur auf Kosten derjenigen des anderen Ziels geht. Das *juste-milieu* zu finden macht die eigentliche Aufgabe der Konsolidierungsforschung aus.

Literaturverzeichnis

Abugattas, Luis A. 1987: Populism and After: The Peruvian Experience, in: Malloy, James M./Seligson, Mitchell A. (Hrsg.): Authoritarians and Democrats. Regime Transition in Latin America, Pittsburgh: 121-143.

Albán Gómez, Ernesto 1994: Evolución del sistema electoral ecuatoriano, in: Albán Gómez, Ernesto/Ayala Mora, Enrique/Grijalva Jiménez, Agustín (Hrsg.): Elecciones, ideologías y programas políticos, Quito: 55-86.

Albán Guevara, Rodolfo 2005: Challenges for Andean Democracies, in: Focal Point. Spotlight on the Americas 4 (5): 4-5.

Albornoz, Vicente 2004: Una sociedad en constante evolución, in: CORDES (Hrsg.): Carta Económica (Edición Especial): 6-7.

Altman, David 2000: Coalition Formation and Survival under Multiparty Presidential Democracies in Latin America: Between the Tyranny of the Electoral Calendar, the Irony of Ideological Polarization and Inertial Effects (Latin American Studies Association 2000 Congress, Miami).

Altman, David/*Pérez-Liñán*, Aníbal 2002: Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries, in: Democratizacion 9 (2): 85-100.

Ames, Barry 1995: Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation, in: American Journal of Political Science 39 (2): 406-433.

Amorim Neto, Octavio 1998: Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries, prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, Illinois, September 24-26, http://168.96.200.17/ar/libros/lasa98/Amorim.pdf (Zugriff: 23.02.2004).

Amorim Neto, Octavio 2005: En defensa del semipresidencialismo, pero solamente para algunos países, in: Arias, César/Ramacciotti, Beatriz (Hrsg.): Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina, Washington D.C.: 101-109.

Andrade, Pablo 1999: El imaginario democrático en el Ecuador, in: Ecuador Debate 47: 247-269.

Andrade, Xavier 2003: Adiós cultura y hasta la vista cultura política. Sobre el tratamiento sociológico del regionalismo y populismo en el Ecuador, in: Burbano de Lara, Felipe (Hrsg.): Democracia, gobernabilidad y cultura política, Quito: 407-421.

Angell, Alan 1990: The Chilean Elections of 1989, in: Electoral Studies 9 (3): 241-245.

Angell, Alan 2003: Party Change in Chile in Comparative Perspective, in: Revista de Ciencia Política 23 (2): 88-108.

Angell, Alan/*Pollack*, Benny 1990: The Chilean Elections of 1989 and the Politics of the Transition to Democracy, in: Bulletin of Latin American Research 9 (1): 1-23.

Angell, Alan/*Pollack*, Benny 1995: The Chilean Elections of 1993: From Polarisation to Consensus, in: Bulletin of Latin American Research 14 (2): 105-125.

Araujo, María C. u.a. 2005: Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Ecuador, http://www.iadb.org/res/laresnetwork/projects/pr227finaldraft.pdf (Zugriff: 16.01.2006).

Arceneaux, Craig L. 2001: Bounded Missions. Military Regimes and Democratization in the Southern Cone and Brazil, University Park.

Ardaya Salinas, Gloria/*Verdesoto Custode*, Luis 1999: El sistema electoral ecuatoriano. Evaluación de las elecciones nacionales 1998, la crisis de 1999 y la agenda electoral pendiente, in: Cuadernos del Cendes 16 (41): 83-112.

Argones, Nelson 1985: El juego del poder. De Rodríguez Lara a Febres Cordero, Quito.

Arias Quincot, César 1994: La modernización autoritaria. La nueva institucionalidad surgida a partir de 1990, Lima.

Arias Rendón, Natalia 1995: Partidos políticos: ¿Héroes o villanos?, in: Ecuador Debate 36: 49-61.

Arnson, Cynthia (Hrsg.) 2001: The Crisis of Democratic Governance in the Andes (Woodrow Wilson Center Reports on the Americas 2).

Arteta, Gustavo 2004: 25 años casi sin progreso económico y con grandes cambios, in: CORDES (Hrsg.): Carta Económica (Edición Especial): 4-5.

Artiga, Álvaro 1998: Fluidez y volatilidad en la institucionalización de los sistemas de partidos (Notas metodológicas para su medición), in: América Latina Hoy 19: 125-130.

Auth, José 1994: Elecciones presidenciales y parlamentarias de 1993, in: Estudios Públicos 54: 339-361.

Baloyra, Enrique A. 1987: Democratic Transition in Comparative Perspective, in: Baloyra, Enique A. (Hrsg.) 1987: Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone, Boulder u.a.: 9-52.

Barczak, Monica 1997: The 1996 Ecuadorian Elections, in: Electoral Studies 1997 16 (1): 107-117.

Barczak, Monica 2001: Squaring Off: Executives and Legislatures in Ecuador, in: Elgie, Robert (Hrsg.): Divided Government in Comparative Perspective, Oxford u.a.: 40-62.

Barkan, Joel D. 1997: Early Elections in Transitional Polities, in: Elklit, Jørgen (Hrsg.): Electoral Systems for Emerging Democracies. Experiences and Suggestions, Copenhagen: 15-27.

Barkan, Joel D. 2000: Elections in Developing Countries, in: Rose, Richard (Hrsg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 87-94.

Barrett, Patrick S. 2000: Chile's Transformed Party System and the Future of Democratic Stability, in: Journal of Interamerican Studies and World Affairs 42 (3): 1-32.

Barrios, Harald 1995: Las elecciones en los procesos de transición y consolidación democrática en América Latina durante los años 80 y 90, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición, Frankfurt a.M. u.a.: 78-91.

Barrios, Harald 1999: Konsolidierung der Demokratie: Zur Substanz eines strapazierten Konzepts, in: Bodemer, Klaus u.a. (Hrsg.): Lateinamerika Jahrbuch 1999, Frankfurt a.M.: 9-32.

Barros Bourie, Enrique 1990: El nuevo orden de partidos: Algunas hipótesis, in: Estudios Públicos 38: 129-139.

Basombrío, Carlos 2001: Peru: The Collapse of "Fujimorismo", in: Arnson, Cynthia (Hrsg.): The Crisis of Democratic Governance in the Andes (Woodrow Wilson Center Reports on the Americas 2): 11-32.

Bazo, Fabiola/*Cameron*, Maxwell A. 2000: Dilemmas of the Opposition, http://weblogs.elearning.ubc.ca/peru/archives/bazo%20%26%20cameron2000.htm (Zugriff: 12.01.2006).

BCN (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile) 2005: Las reformas a la Constitución de 1980, http://www.bcn.cl/pags/home_page/ver_articulo_en_profundidad.php?id_destaca=279 (Zugriff: 10.04.2006).

Beck, Scott H./*Mijeski*, Kenneth J. 2001: Barricades and Ballots: Ecuador's Indians and the Pachakutik Political Movement, in: Ecuadorian Studies/Estudios Ecuatorianos 1, http://www.yachana.org/ecuatorianistas/journal/1/beck.pdf (Zugriff: 02.03.2005).

Beichelt, Timm 2001: Demokratische Konsolidierung und politische Institutionen im post-sozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen, Opladen.

Belmont, Katharine/*Mainwaring*, Scott/*Reynolds*, Andrew 2002: Introduction. Institutional Design, Conflict Management, and Democracy, in: Reynolds, Andrew (Hrsg.): The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy, Oxford u.a.: 1-11.

Bendel, Petra 1996: Parteiensysteme in Zentralamerika: Typologien und Erklärungsfaktoren, Opladen.

Bendel, Petra 1998: Sistemas de partidos en América Latina: Criterios, tipologías, explicaciones, in: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Hrsg.): El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Caracas: 197-211.

Bendel, Petra/*Grotz*, Florian 2001: Parteiensysteme und Demokratisierung: Junge Demokratien in Afika, Asien und Lateinamerika im Vergleich, in: Nord-Süd Aktuell 15 (1): 70-80.

Bernales Ballesteros, Enrique 1984: El parlamento por dentro, Lima.

Bernales Ballesteros, Enrique 1990: Parlamento y democracia, Lima.

Bernales Ballesteros, Enrique 1993: Del Parlamento Constitucional a la ficción parlamentaria, in: Alvarez Rodrich, Augusto (Hrsg.): El poder en el Perú, Lima: 55-71.

Bernales Ballesteros, Enrique 1994a: La Comisión Permanente en la Constitución de 1993, in: Comisión Andina de Juristas (Hrsg.): La constitución de 1993. Análisis y comentarios, Lima: 153-164.

Bernales Ballesteros, Enrique 1994b: Los poderes ejecutivo y legislativo en la Constitución peruana de 1993, in: Jackisch, Carlota (Hrsg.): La división de poderes, Buenos Aires: 121-182.

Bernales Ballesteros, Enrique 1996: La constitución de 1993. Análisis comparado, Lima.

Beyme, Klaus von 1994: Systemwechsel in Osteuropa, Frankfurt a.M.

Beyme, Klaus von 1997: Parteien im Prozess der demokratischen Konsolidierung, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozess, Opladen: 23-56.

Beyme, Klaus von 2000: Innovativ – aus Tradition. Das Heidelberger Institut für Politische Wissenschaft – Aktuelle Tendenzen, in: Vogt, Heribert (Hrsg.): Wissenschaft 2000. Zukunftsperspektiven Heidelberger Forscher vor dem dritten Millennium, Heidelberg: 45-49.

Beyme, Klaus von/*Nohlen*, Dieter 1991: Systemwechsel, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik, München/Zürich: 690-700.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) 2000: Instituciones políticas y gestión pública en América Latina, Washington D.C.

Bieber, León E. 1989: Sozialdemokraten übernehmen eine schwere Bürde, in: Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation 6 (10): 6-15.

Bieber, León E. 1996: Ecuador, in: Tobler, Hans Werner/Bernecker, Walther L. (Hrsg.): Handbuch der Geschichte Lateinamerikas, Bd. 3: Lateinamerika im 20. Jahrhundert, Stuttgart: 733-759.

Birle, Peter 1997: Zivilgesellschaft. Lateinamerika, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 4: Die östlichen und südlichen Länder, München: 647-650.

Birle, Peter 2000: Zivilgesellschaft in Südamerika. Mythos und Realität, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation, Opladen: 231-271.

Blais, André 2000a: Majority Systems, in: Rose, Richard (Hrsg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 159-161.

Blais, André 2000b: Plurality Systems, in: Rose, Richard (Hrsg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 203-206.

Blais, André/*Carty*, R. K. 1988: The Effectiveness of the Plurality Rule, in: British Journal of Political Science 18 (4): 550-553.

Blais, André/*Carty*, R. K. 1991: The Psychological Impact of Electoral Laws: Measuring Duverger's Elusive Factor, in: British Journal of Political Science 21 (1): 79-93.

Blais, André/*Dion*, Stéphane 1990: Electoral Systems and the Consolidation of New Democracies, in: Ethier, Dianne (Hrsg.): Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia, Houndmills: 250-265.

Blum, Volkmar 2000: Indigene Organisationen als politische Akteure in Ekuador, in: Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation 17 (45): 45-57.

Bodemer, Klaus/*Carreras*, Sandra 1997: Die politischen Parteien im demokratischen Transitions- und Konsolidierungsprozeß in Südamerika: Argentinien, Chile und Uruguay im Vergleich, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß, Opladen: 171-213.

Boeninger, Edgardo 1990: Lessons from the Past, Hopes for the Future, in: Journal of Democracy 1 (2): 13-17.

Boeninger, Edgardo 1997: Latin America's Multiple Challenges, in: Diamond, Larry/Plattner, Marc F./Chu, Yun-han/Tien, Hung-mao (Hrsg.): Consolidating the Third Wave Democracies. Regional Challenges, Baltimore u.a.: 26-63.

Bogdanor, Vernon 1983a: Introduction, in: Bogdanor, Vernon/Butler, David (Hrsg.): Democracy and Elections: Electoral Systems and their Political Consequences, Cambridge u.a.: 1-19.

Bogdanor, Vernon 1983b: Conclusion: Electoral Systems and Party Systems, in: Bogdanor, Vernon/Butler, David (Hrsg.): Democracy and Elections: Electoral Systems and their Political Consequences, Cambridge u.a.: 247-262.

Bogdanor, Vernon/*Butler*, David (Hrsg.) 1983: Democracy and Elections: Electoral Systems and their Political Consequences, Cambridge u.a.

Böhler, Werner/*Hofmann*, Stefan 2003: Introducción, in: Böhler, Werner/Hofmann, Stefan (Hrsg.): ¿Quo vadis, América Latina? Crisis institucional como oportunidad para la renovación democrática, Buenos Aires: 13-30.

Boix, Charles 1999: Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies, in: American Political Science Review 93 (3): 609-624.

Bonilla, Adrián 2001: Ecuador, in: Arnson, Cynthia (Hrsg.): The Crisis of Democratic Governance in the Andes (Woodrow Wilson Center Reports on the Americas 2): 7-10.

Boris, Dieter 1997: Soziale Bewegungen in Lateinamerika, in: Sterr, Albert (Hrsg.): Die Linke in Lateinamerika: Analysen und Berichte, Köln u.a.: 287-303.

Boris, Dieter 1998: Soziale Bewegungen in Lateinamerika, Hamburg.

Borja, Rodrigo 2002: Enciclopedia de la política, 2 Bde. (3. Aufl.), México.

Bowen, Sally 2000: El expediente Fujimori. Perú y su presidente, 1990-2000, Lima.

Burbano de Lara, Felipe 1998a: Límites y alcances del regionalismo, in: Íconos 5: 14-20.

Burbano de Lara, Felipe 1998b: Pugna de poderes. Presidencialismo y partidos en el Ecuador: 1979-1997, Quito.

Burbano de Lara, Felipe 1999a: Cultura política, in: Pachano, Fernando (Hrsg.): La ruta de la gobernabilidad, Quito: 249-280.

Burbano de Lara, Felipe 1999b: Los siete primeros meses de Mahuad: Del fracaso de la mayoría a la debacle del Estado, in: Íconos 7: 4-16..

Burbano de Lara, Felipe 2003: Lucio Gutiérrez, la política indígena y los frágiles equilibrios en el poder, in: Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe 6: 61-73.

Burbano de Lara, Felipe 2005: La caída de Gutiérrez y la rebelión de abril, in: Íconos 23: 19-26.

Burbano de Lara, Felipe/*Rowland García*, Michael 1998: Pugna de poderes. Presidencialismo y partidos en el Ecuador: 1979-1997, Documento de Trabajo 7, Konrad-Adenauer-Stiftung, Quito.

Burbano de Lara, Felipe/*Rowland García*, Michael 1999: Pugna de poderes, in: Pachano, Fernando (Hrsg.): La ruta de la gobernabilidad, Quito: 133-204.

Burden, Barry C./*Kimball*, David C. 1998: A New Approach to the Study of Ticket Splitting, in: American Political Science Review 92 (3): 533-544.

Burt, Jo-Marie 2004: State Making against Democracy. The Case of Fujimori's Peru, in: Burt, Jo-Marie/Mauceri, Philip (Hrsg.): Politics in the Andes: Identity, Conflict, Reform, Pittsburgh: 247-268.

Burt, Jo-Marie/*Mauceri*, Philip 2004: Conclusion, in: Burt, Jo-Marie/Mauceri, Philip (Hrsg.): Politics in the Andes: Identity, Conflict, Reform, Pittsburgh: 269-279.

Burt, Jo-Marie/*Mauceri*, Philip (Hrsg.) 2004: Politics in the Andes: Identity, Conflict, Reform, Pittsburgh.

Burton, Michael/*Gunther*, Richard/*Higley*, John 1992a: Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes, in: Higley, John/Gunther, Richard (Hrsg.): Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe, u.a.: 1-37.

Burton, Michael/*Gunther*, Richard/*Higley*, John 1992b: Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe: An Overview, in: Higley, John/Gunther, Richard (Hrsg.): Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe, Cambridge u.a.: 323-348.

Bustamante, Fernando 1997: ¿Qué democracia? Una aproximación a los problemas de la gobernabilidad y la democracia en el Ecuador del fin del Milenio, in: Ecuador Debate 42: 53-64.

Bustamente, Fernando 1998: Una transición al borde de la anomía, in: Ecuador Debate 43: 15-26.

Bustamante, Fernando 1999: Las FF.AA ecuatorianas y la coyuntura político-social de fin de siglo, in: Diamint, Rut (Hrsg.): Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias de América Latina, Buenos Aires: 339-362.

Cameron, Maxwell A. 1992: Micro and Macro Logics of Political Conflict: The Informal Sector and Institutional Change in Peru and Mexico, in: Ritter, Archibald R. M./Cameron, Maxwell A./Pollock, David H. (Hrsg.): Latin America to the Year 2000: Reactivating Growth, Improving Equity, Sustaining Democracy, New York u.a: 209-220.

Cameron, Maxwell A. 1994: Democracy and Authoritarianism in Peru: Political Coalitions and Social Change, New York.

Cameron, Maxwell A. 1997: Political and Economic Origins of Regime Change in Peru: The Eighteenth Brumaire of Alberto Fujimori, in: Cameron, Maxwell A./Mauceri, Philip (Hrsg.): The Peruvian Labyrinth: Politics, Society, Economy, University Park: 37-69.

Cameron, Maxwell A. 1998: Self-Coups: Peru, Guatemala, and Russia, in: Journal of Democracy 9 (1): 125-139.

Cansino, César/*Alarcón Olguín*, Víctor 1994: América Latina: ¿Renacimiento o decadencia?, San José.

Carey, John M. 1994: Los efectos del ciclo electoral sobre el sistema sistema de partidos y el respaldo parlamentario al ejecutivo, in: Estudios Públicos 55: 305-313.

Carey, John M. 1997: Chile: Latin American Proportionality or Majoritarianism?, in: Reynolds, Andrew/Reilly, Ben: The International IDEA Handbook of Electoral System Design (2. Aufl.), Stockholm: 93-94.

Carey, John M. 2000a: Presidential Electoral Systems, in: Rose, Richard (Hrsg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 220-224.

Carey, John M. 2000b: Term Limits, in: Rose, Richard (Hrsg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 306-308.

Carey, John M. 2002: Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s, in: Morgenstern, Scott/Nacif, Benito (Hrsg.): Legislative Politics in Latin America, Cambridge u.a.: 222-253.

Carey, John M./*Amorim Neto*, Octávio/*Shugart*, Matthew S. 1997: Appendix: Constitutional Powers in Latin America, in: Mainwaring, Scott P./Shugart, Matthew S. (Hrsg.): Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge u.a.: 440-460.

Carey, John M./*Shugart*, Matthew S. 1998a: Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?, in: Carey, John M./Shugart, Matthew S.: (Hrsg.): Executive Decree Authority, Cambridge u.a.: 1-29.

Carey, John M./*Shugart*, Matthew S. 1998b: Institutional Design and Executive Decree, in: Carey, John M./Shugart, Matthew S. (Hrsg.): Executive Decree Authority, Cambridge u.a.: 274-298.

Carey, John M./*Siavelis*, Peter M. 2003: El “seguro” para los subcampeones electorales y la sobrevivencia de la Concertación, in: Estudios Públicos 90: 5-27.

Carreras, Sandra 1999: 15 Jahre im Labyrinth: Wegmarken und Aporien der Debatte über die Demokratie in Lateinamerika, in: Bodemer, Klaus u.a. (Hrsg.): Lateinamerika Jahrbuch 1998: 35-53.

Carrión, Julio F. 1996: La opinión pública bajo el primer gobierno de Fujimori: ¿de identidades a intereses?, in: Tuesta Soldevilla, Fernando (Hrsg.): Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996, Lima: 277-302.

Castro Rea, Julian/*Ducatenzeiler*, Graciela/*Faucher*, Philippe 1992: Back to Populism: Latin America’s Alternative to Democracy, in: Ritter, Archibald R. M./Cameron, Maxwell A./Pollock, David H. (Hrsg.): Latin America to the Year 2000. Reactivating Growth, Improving Equity, Sustaining Democracy, New York u.a.: 125-146.

Catón, Matthias 2004: Wahldemokratie, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.) 2004: Lexikon der Politikwissenschaft, Bd. 2 (2. Aufl.), München: 1087-1088.

Cavarozzi, Marcelo 1992: Patterns of Elite Negotiation and Confrontation in Argentina and Chile, in: Higley, John/Gunther, Richard (Hrsg.): Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe, Cambridge u.a.: 208-236.

Cea E., José L. 1992: Presidencialismo reforzado. Críticas y alternativas para el caso chileno, in: Godoy, Oscar (Hrsg.): Cambio de régimen político, Santiago de Chile: 103-116.

Chasquetti, Daniel 2001: Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina. evaluando la difícil combinación, in: Lanzaro, Jorge (Hrsg.): Tipos de presidencialismo y coaliciones en América Latina, Buenos Aires: 319-359.

Cheibub, José A. 2002a: Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies, in: Comparative Political Studies 35 (3): 284-312.

Cheibub, José A. 2002b: Presidentialism and Democratic Performance, in: Reynolds, Andrew (Hrsg.): The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy, Oxford u.a.: 104-140.

Cheibub, José A. 2002c: Why Do Parliamentary Democracies Last Longer than Presidential Democracies?, Universidad Torcuato Di Tella Working Paper, Buenos Aires, http://www.utdt.edu/cei/papers/papers_gobernabilidad/cheibub.pdf (Zugriff: 18.10.05).

Cheibub, José A./*Limongi*, Fernando 2002: Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered, in: Annual Review of Political Science 5: 151-179.

Cheibub, José A./*Przeworski*, Adam/*Saiegh*, Sebastian M. 2004: Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism, in: British Journal of Political Science 34 (4): 565-587.

Claußen, Bernhard 1994: Kontextanalyse, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 2: Politikwissenschaftliche Methoden, München: 219-221.

Collier, David/*Levitsky*, Steven 1997: Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research, in: World Politics 49 (3): 430-451.

Comisión Andina de Juristas (Hrsg.) 1994: La constitución de 1993. Análisis y comentarios, Lima.

Conaghan, Catherine M. 1987: Party Politics and Democratization in Ecuador, in: Malloy, James M./Seligson, Mitchell A. (Hrsg.): Authoritarians and Democrats. Regime Transition in Latin America, Pittsburgh: 145-163.

Conaghan, Catherine M. 1989: Ecuador Swings Toward Social Democracy, in Current History 88 (536): 137-141, 154.

Conaghan, Catherine M. 1990: Retreat to Democracy: Business and Political Transition in Bolivia and Ecuador, in: Ethier, Dianne (Hrsg.): Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia, Houndmills: 73-90.

Conaghan, Catherine M. 1994: Loose Parties, "Floating" Politicians, and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988, in: Linz, Juan J./Valenzuela, Arturo (Hrsg.) 1994b: The Failure of Presidential Democracy, Bd. 2: The Case of Latin America, Baltimore u.a.: 254-285.

Conaghan, Catherine M. 1995a: Politicians Against Parties. Discord and Disconnection in Ecuador's Party System, in: *Mainwaring*, Scott P./*Scully*, Timothy R. (Hrsg.): Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America, Stanford: 434-458.

Conaghan, Catherine M. 1995b: Polls, Political Discourse, and the Public Sphere: The Spin on Peru's Fuji-golpe, in: Smith, Peter H. (Hrsg.): Latin America in Comparative Perspective, Boulder u.a.: 227-255.

Conaghan, Catherine M. 1998: The Permanent Coup: Peru's Road to Presidential Re-election, in: LASA Forum 29 (1): 5-9.

Conaghan, Catherine M. 2001: Making and Unmaking Authoritarian Peru: Re-Election, Resistance, and Regime Transition, in: North-South Agenda Papers 47: 1-38.

Conaghan, Catherine M./*Espinal*, Rosario 1990: Unlikely Transitions to Uncertain Regimes? Democracy without Compromise in the Dominican Republic and Ecuador, in: Journal of Latin American Studies 22 (3): 553-574.

Conaghan, Catherine M./*Malloy*, James M. 1994: Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in the Central Andes, Pittsburgh u.a.

Constable, Pamela/*Valenzuela*, Arturo 1990: Democracy Restored, in: Journal of Democracy 1 (2): 3-12.

Coppedge, Michael 1997: A Classification of Latin American Political Parties, Working Paper 244, Helen Kellog Institute for International Relations, University of Notre Dame, Indiana, http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/244.pdf (Zugriff: 06.05.2005).

Coppedge, Michael 1998a: The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems, in: Party Politics 4 (4): 547-568.

Coppedge, Michael 1998b: The Evolution of Latin American Party Systems, in: Mainwaring, Scott/Valenzuela, Arturo (Hrsg.): Politics, Society, and Democracy. Latin America, Boulder/Oxford: 171-206.

Coppedge, Michael 2001: Political Darwinism in Latin America's Lost Decade, in: Diamond, Larry/Gunther, Richard (Hrsg.): Political Parties and Democracy, Baltimore u.a.: 173-205.

CORDES (Corporación de Estudios para el Desarrollo) 2004: Carta Económica (Edición Especial).

Corkill, David/*Cubitt*, David 1988: Ecuador. Fragile Democracy, London.

Cornejo Menacho, Diego 1998: Ecuador: Conjuncion de crisis, in: Nueva Sociedad 158: 21-27.

Cotler, Julio 1988: Los partidos políticos y la democracia en el Perú, in: Pásara, Luis/Parodi, Jorge (Hrsg.): Democracia, sociedad y gobierno en el Perú, Lima: 151-191.

Cotler, Julio 1992: Democracia y desintegración política en el Perú, in: Mayorga, René A. (Hrsg.): Democracia y gobernabilidad en América Latina, Caracas: 149-164.

Cotler, Julio 1993: Descomposición política y autoritarismo en el Perú, in: Murillo Castaño, Gabriel (Hrsg.): Hacia la consolidación democrática andina. Transición o desestabilización, Bogotá: 205-230.

Cotler, Julio 1995a: Crisis política, "outsiders" y democraduras: El "fujimorismo", in: Perelli, Carina/Picado Sotela, Sonia/Zovatto, Daniel (Hrsg.): Partidos y clase política en América Latina en los 90, San José: 117-141.

Cotler, Julio 1995b: Political Parties and the Problems of Democratic Consolidation in Peru, in: Mainwaring, Scott P./Scully, Timothy R. (Hrsg.): Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America, Stanford: 323-353.

Cotler, Julio 2000a: La gobernabilidad en el Perú: Entre el autoritarismo y la democracia, in: Cotler, Julio/Grompone, Romeo (Hrsg.): El fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario, Lima: 13-75.

Cotler, Julio 2000b: Perus Gesellschaft nach dem politischen Zusammenbruch, in: Hengstenberg, Peter/Kohut, Karl/Maihold, Günther (Hrsg.): Zivilgesellschaft in Lateinamerika. Interessenvertretung und Regierbarkeit, Frankfurt a.M.: 111-126.

Cox, Gary W. 1997: Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems, Cambridge u.a.

Cox, Gary W. 2000: Proportional Representation, in: Rose, Richard (Hrsg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 227-238.

Cox, Gary W./*Morgenstern*, Scott 2002: Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents, in: Morgenstern, Scott/Nacif, Benito (Hrsg.): Legislative Politics in Latin America, Cambridge u.a.: 446-468.

Crabtree, John 1985: Peru: From Belaúnde to Alan García, in: Bulletin of Latin American Research 4 (2): 75-83.

Crabtree, John 1992: Peru Under García. An Opportunity Lost, Houndmills u.a.

Crabtree, John 1997: Populismo y neopopulismo: La experiencia peruana, in: Apuntes 40: 97-109.

Crabtree, John 2000: Neopopulismo y el fenómeno Fujimori, in: Crabtree, John/Thomas, Jim (Hrsg.): El Perú de Fujimori: 1990-1998, Lima: 45-71.

Crabtree, John 2000/01: Autoritarismus in Peru: Das Fujimori-Regime, in: WeltTrends 29: 97-113.

Croissant, Aurel 2002: Regierungssysteme und Demokratietypen, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, Wiesbaden: 131-155.

Croissant, Aurel/*Thiery*, Peter 2000/01: Von defekten und anderen Demokratien, in: WeltTrends 29: 9-32.

Cruz, Consuelo/*Diamint*, Rut 1998: The New Military Autonomy in Latin America, in: Journal of Democracy 9 (4): 115-127.

Cuadra. Francisco J. 1994: Claves del proceso político chileno. Apreciación sistémica de las elecciones generales de 1993, in: Estudios Públicos 54: 363-378.

Cueva, Agustín 1997: El proceso de dominación política en el Ecuador (2. Aufl.), Quito.

Cuevas Valenzuela, Hernán 2001: La nueva democracia en Chile, in: Milet, Paz V. (Hrsg.): Estabilidad, crisis y organización de la política: Lecciones de medio siglo de historia chilena, Santiago de Chile: 85-110.

Cumplido Cereceda, Francisco 2000: Los enclaves autoritarios en la Constitución chilena de 1980 y sus efectos en el régimen político, in: Konrad-Adenauer-Stiftung/CIEDLA (Hrsg.): Anuario de Derecho Constitucional, Edición 2000, Buenos Aires: 319-332.

Czada, Roland 1995: Institutionelle Theorien der Politik, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 1: Politische Theorien, München: 205-213.

Dahl, Robert A. 1971: Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven u.a.

Dahl, Robert A. 1989: Democracy and Its Critics, New Haven u.a.

Degregori, Carlos I. 2000: La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos, Lima.

Deheza, Grace I. 1998: Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur, in: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Hrsg.): El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Caracas: 151-169.

De la Torre, Carlos 1997a: Populism and Democracy, Political Discourses and Cultures in Contemporary Ecuador, in: Latin American Perspectives 24: 12-24.

De la Torre, Carlos 1997b: Populismo, cultura política y vida cotidiana en Ecuador: El caso de Abdalá Bucaram, in: Villena Fiengo, Sergio (Hrsg.): Neopopulismo y democracia. Estudios andinos (Cuadernos de Ciencias Sociales 96), San José : 25-45.

De la Torre, Carlos 2000: Populist Seduction in Latin America: The Ecuadorian Experience, Athens/OH.

De la Torre, Carlos 2003: Abdalá es el regupnante otro, in: Burbano de Lara, Felipe (Hrsg.): Democracia, gobernabilidad y cultura política, Quito: 327-340.

De la Torre, Carlos 2004: Polarización populista y democracia en Ecuador, in: Diálogo Político 21 (2): 89-113.

De la Torre, Carlos 2006: Ecuador: Populismus, Demokratie, Proteste und immer wiederkehrende politische Krisen, Europa – América Latina: Analysen und Berichte 21, Konrad-Adenauer-Stiftung, Rio de Janeiro.

Del Campo, Esther/*Ramos*, María L. 1997: La paradoja partidista: Institucionalización y representación en los partidos políticos latinoamericanos, in: América Latina Hoy 16: 29-39.

Diamond, Larry 1997: Introduction: In Search of Consolidation, in: Diamond, Larry/Plattner, Marc F./Chu, Yun-han/Tien, Hung-mao (Hrsg.): Consolidating the Third Wave Democracies. Regional Challenges, Baltimore u.a.: XIII-XLVII.

Diamond, Larry 1999: Developing Democracy: Toward Consolidation, Baltimore.

Diamond, Larry/*Linz*, Juan J. 1989: Introduction: Politics, Society, and Democracy in Latin America, in: Diamond, Larry/Linz, Juan J./Lipset, Seymour Martin (Hrsg.): Democracy in Developing Countries, Bd. 4: Latin America, Boulder u.a.: 1-58.

Dietz, Henry 1986/87: Electoral Politics In Peru, 1978-1986, in: Journal of Interamerican Studies and World Affairs 28 (4): 139-163.

Dietz, Henry 1992: Elites in an Unconsolidated Democracy: Peru During the 1980s, in: Higley, John/Gunther, Richard (Hrsg.): Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe, Cambridge u.a.: 237-256.

Di Palma, Giuseppe 1990: To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions, Berkeley u.a.

Di Tella, Torcuato S. 1993: Historia de los partidos políticos en América Latina, siglo XX, Buenos Aires.

Dix, Robert H. 1989: Cleavage Structures and Party Systems in Latin America, in: Comparative Politics 22 (1): 23-37.

Drake, Paul 1982: Populism in South America, in: Latin American Research Review 17 (1): 190-199.

Drake, Paul W./*Hershberg*, Eric 2001: Crises in the Andes, SSRC Paper, August, New York, http://www.ssrc.org (Zugriff: 07.02.2005).

Drake, Paul W./*Jaksić*, Iván 1995: Introduction: Transformation and Transition in Chile, in: Drake, Paul W./Jaksić, Iván (Hrsg.): The Struggle for Democracy in Chile (2. Aufl.), Lincoln u.a.: 1-17.

Dresdner Bank Lateinamerika 2005: Database on Latin America, www.dbla.com (Zugriff: 22.07.2006).

Duden 2003: Duden. Deutsches Universalwörterbuch (5. Aufl.), Mannheim u.a.

Duverger, Maurice 1959: Die politischen Parteien, Tübingen.

Duverger, Maurice 1984: Which is the Best Electoral System?, in: Lijphart, Arend/Grofman, Bernard (Hrsg.): Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives, New York u.a.: 31-39.

Duverger, Maurice 1986: Duverger's Law: Fourty Years Later, in: Grofman, Bernard/Lijphart, Arend (Hrsg.): Electoral Laws and Their Political Consequences, New York: 69-84.

Echeverría, Julio 1993: Crisis y democracia en el Ecuador, in: Murillo Castaño, Gabriel (Hrsg.): Hacia la consolidación democrática andina. Transición o desestabilización, Bogotá: 165-199.

Echeverría, Julio 1997: La democracia bloqueada. Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano, Quito.

Echeverría, Julio 2005: Los paradigmas del presidencialismo en el Ecuador, in: La Tendencia. Revista de Análisis Político 3: 84-91.

Eguiguren Praeli, Francisco J. 1990: Los retos de una democracia insuficiente: Diez años de régimen constitucional en el Perú: 1980-1990, Lima.

Eguiguren Praeli, Francisco J. 1994: La legislación delegada y los decretos de urgencia en la Constitución peruana de 1993, in: Comisión Andina de Juristas (Hrsg.): La constitución de 1993. Análisis y comentarios, Lima: 177-191.

Eguiguren Praeli, Francisco J. 1995: Las relaciones entre gobierno y parlamento en el Perú, in: Contribuciones 12 (45): 113-147.

Elklit, Jørgen 2000: Free and Fair Elections, in: Rose, Richard (Hrsg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 130-135.

Encarnación, Omar G. 2003/04: The Strange Persistence of Latin American Democracy, in: World Policy Journal 20 (4): 30-40.

Ensalaco, Mark 1994: In with the New, Out with the Old? The Democratising Impact of Constitutional Reform in Chile, in: Journal of Latin American Studies 26 (2): 409-429.

Ethier, Diane 1990: Processes of Transition and Democratic Consolidation: Theoretical Indicators, in: Ethier, Diane (Hrsg.): Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia, Houndmills: 3-21.

Farnsworth, Elizabeth 1988: Peru: A Nation in Crisis, in: World Policy Journal 5 (4): 725-758.

Farrell, David M. 2001: Electoral Systems. A Comparative Introduction, New York u.a.

Faust, Jörg/*Nolte*, Detlef 2004: Neoinstitutionalismus in der Lateinamerikaforschung, in: Lateinamerika Analysen 7: 51-54.

Fenner, Christian 1995: Politische Kultur, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik, München u.a.: 565-572.

Fernández Baeza, Mario 1989: El proyecto de ley electoral chilena de agosto de 1988. Análisis de algunos de sus fundamentos y alcances, in: Estudios Sociales 59 (1): 45-61.

Fernández Baeza, Mario 1998a: El sistema político chileno: Características y tendencias, in: Toloza, Cristián/Lahera, Eugenio (Hrsg.): Chile en los noventa, Santiago de Chile: 27-51.

Fernández Baeza, Mario 1998b: Instituciones y democratización: El caso de Chile desde 1990, in: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Hrsg.): El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Caracas: 269-286.

Fernández Baeza, Mario 2000: El sistema electoral chileno. Dilucidando equívocos y adaptando fórmulas, in: Squella, Agustín/Sunkel, Osvaldo (Hrsg.): Democratizar la democracia: Reformas pendientes, Santiago de Chile: 105-119.

Fernández Baeza, Mario/*Nohlen*, Dieter 1992: Chile, in: Waldmann, Peter/Krumwiede, Heinrich-W. (Hrsg.): Politisches Lexikon Lateinamerika, München: 74-88.

Ferrero Costa, Eduardo (Hrsg.) 1992: Proceso de retorno a la institucionalidad en el Perú, Lima.

Ferrero Costa, Eduardo 1993: Peru's Presidential Coup, in: Journal of Democracy 4 (1): 28-40.

Fitch, J. Samuel 2001: Ecuador, in: Arnson, Cynthia (Hrsg.): The Crisis of Democratic Governance in the Andes (Woodrow Wilson Center Reports on the Americas 2): 62-67.

Flisfisch, Ángel 1992: Parlamentarismo, presidencialismo y coaliciones gubernamentales, in: Godoy, Oscar (Hrsg.): Cambio de régimen político, Santiago de Chile: 217-245.

Fontaine Talavera, Arturo/*Beyer*, Harald/*Paúl*, Luis H. 1990: Mapa de las corrientes políticas en las elecciones generales de 1989, in: Estudios Públicos 38: 99-128.

Foweraker, Joe 1998: Review Article: Institutional Design, Party Systems and Governability – Differentiating the Presidential Regimes of Latin America, in: British Journal of Political Science 28: 651-676.

Foweraker, Joe/*Landman*, Todd/*Harvey*, Neil 2003: Governing Latin America, Cambridge.

Freedom House 2007: Freedom in World Country Ratings, 1972-2007, http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw/FIWAllScores.xls (Zugriff: 30.06.2007).

Frei, Eduardo 1997: Legitimamos la democracia a través del éxito económico, in: Achard, Diego/Flores, Manuel (Hrsg.): Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina, México: 111-124.

Freidenberg, Flavia 2004: Ecuador, in: Martínez, Rafael (Hrsg.): La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica, Barcelona: 229-276.

Fuchs, Dieter 2000: Typen und Indizes demokratischer Regime. Eine Analyse des Präsidentialismus- und des Veto-Spieler-Ansatzes, in: Lauth, Hand-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian (Hrsg.): Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich, Wiesbaden: 27-48.

Fuentes, Claudio A. 2000: After Pinochet: Civilian Politics Toward the Military in the 1990s Chilean Democracy, in: Journal of Interamerican Studies and World Affairs 42 (3): 111-142.

Fuhr, Harald/*Hörmann*, Marion 1995: Peru, in: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hrsg.) 1995: Handbuch der Dritten Welt, Bd. 2: Südamerika, Bonn (3. Aufl.): 441-480.

Gallagher, Michael 1991: Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems, in: Electoral Studies 10 (1): 33-51.

Gallagher, Michael 2000: Proportionality and Disproportionality, in: Rose, Richard (Hrsg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 238-241.

García Belaunde, Domingo 1986: Una democracia en transición. Las elecciones peruanas de 1985, Lima.

García Belaunde, Domingo 1992: Forma de gobierno en la Constitución peruana, in: Ius et Praxis 19/20: 307-324.

García Belaunde, Domingo/*Planas*, Pedro 1993 (Hrsg.): La Constitución traicionada. Páginas de historia reciente, Lima.

García Calderón, Ernesto 2001: Peru's Decade of Living Dangerously, in: Journal of Democracy 12 (2): 46-58.

García Díez, Fátima 2001: The Emergence of Electoral Reforms in Contemporary Latin America, Working Paper 191, Institut de Ciènces Politiques i Socials, Barcelona, http://www.recercat.net/bitstream/2072/1274/1/ICPS191.pdf (Zugriff: 29.06.2005).

García-Sayán, Diego 1987: Perú: Estados de excepción y régimen jurídico, in: García-Sayán, Diego (Hrsg.): Estados de emergencia en la región Andina, Lima: 93-125.

Garretón, Manuel A. 1988: Chile: El plebiscito y la transición, in: Leviatán. Revista de Hechos e ideas 33: 41-51.

Garretón, Manuel A. 1991: La redemocratización democrática en Chile. Transición, inauguración y evolución, in: Estudios Públicos 42: 101-133.

Garretón, Manuel A. 1995a: Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones, México u.a.

Garretón, Manuel A. 1995b: Redemocratization in Chile, in: Journal of Democracy 6 (1): 146-158.

Garretón, Manuel A. 2000: Chile's Elections: Change and Continuity, in: Journal of Democracy 11 (2): 78-84.

Garretón, Manuel A. 2001a: Balance y perspectivas de la democratización política chilena, in: Milet, Paz V. (Hrsg.): Estabilidad, crisis y organización de la política: Lecciones de medio siglo de historia chilena, Santiago de Chile: 43-83.

Garretón, Manuel A. 2001b: La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de hoy, in: Lanzaro, Jorge (Hrsg.): Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina, Buenos Aires : 189-201.

Garrido, Antonio 2003: Gobiernos y estrategias de coalición en democracias presidenciales: El caso de América Latina, in: Política y Sociedad 40 (2): 41-62.

Gasiorowski, Mark J./*Power*, Timothy J. 1998: The Structural Determinants of Democratic Consolidation, in: Comparative Political Studies 31 (6): 740-771.

Gaspar, Gabriel 2001: Chile: La relación civil-militar durante una década de transición, in: Milet, Paz V. (Hrsg.): Estabilidad, crisis y organización de la política: Lecciones de medio siglo de historia chilena, Santiago de Chile: 231-263.

Godoy Arcaya, Óscar 1994: Las ventajas de la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias, in: Estudios Públicos 55: 297-304.

Godoy Arcaya, Óscar 2003: Parlamento, presidencialismo y democracia protegida, in: Revista de Ciencia Política 23 (2): 7-42.

Goedeking, Ulrich 1995: Das „Unternehmen Peru" und sein Chef, in: Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation 12 (29): 9-28.

Göhler, Gerhard 1987: Institutionenlehre und Institutionentheorie in der deutschen Politikwissenschaft nach 1945, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.): Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand – Probleme – Perspektiven, Opladen: 15-47.

Göhler, Gerhard 1994: Politische Institutionen und ihr Kontext. Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.): Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden: 19-46.

Golder, Matt 2005: Democratic Electoral Systems around the World, 1946-2000, in Electoral Studies 24 (1): 103-121.

Göller, Joseph-Thomas 1998: Brennpunkte der Demokratieentwicklung in Lateinamerika am Beispiel Mexikos, Perus und Kolumbiens, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 39: 11-18.

Goodin, Robert E. 1996: Institutions and Their Design, in: Goodin, Robert E. (Hrsg.): The Theory of Institutional Design, Cambridge u.a.: 1-53.

Gorriti, Gustavo 1994: The Betrayal of Peru's Democracy: Montesinos as Fujimori's Svengali, in: Covert Action 49: 4-12, 54-59.

Grabendorff, Wolf 2003: Lateinamerikas unsichere Zukunft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 38/39: 3-5.

Graham, Carol 1992: Peru's APRA: Parties, Politics, and the Elusive Quest for Democracy, Boulder u.a.

Grijalva Jiménez, Agustín (Hrsg.) 1998: Datos básicos de la realidad nacional, Quito.

Grindle, Merlilee S. 2000: Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America, Baltimore.

Grofman, Bernard 1983: The Measures of Bias and Proportionality in Seats-Votes Relationships, in: Political Methodology 9: 295-327.

Grofman, Bernard/*Lijphart*, Arend 1986: Introduction, in: Grofman, Bernard/Lijphart, Arend (Hrsg.): Electoral Laws and their Political Consequences, New York: 1-15.

Grofman, Bernard/*Lijphart*, Arend (Hrsg.) 1986: Electoral Laws and their Political Consequences, New York.

Grompone, Romeo 1991: El aprendiz de brujo y el curandero chino. Etnicidad, modernidad y ciudadanía, in: Degrori, Carlos I./Grompone, Romeo: Elecciones 1990: Demonios y redentores en el nuevo Perú. Una tragedia en dos vueltas, Lima: 69-136.

Grotz, Florian 2000: Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa. Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich, Opladen.

Grumm, John G. 1958: Theories of Electoral Systems, in: Midwest Journal of Political Science 2 (4): 357-376.

Gunther, Richard/*Diamandouros*, P. Nikoforos/*Puhle*, Hans-Jürgen 1996: O'Donnell's Illusions: A Rejoinder, in: Journal of Democracy 7 (4):151-159.

Gunther, Richard/*Puhle*, Hans-Jürgen/*Diamandouros*, P. Nikiforos 1995: Introduction, in: Gunther, Richard/Diamandouros, P. Nikoforos/Puhle, Hans-Jürgen (Hrsg.): The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective, Baltimore/London: 1-32.

Gutiérrez Sanín, Francisco 2003: Los tiempos de las involuciones democráticas, Documento de Trabajo 25, Development Research Center, London, http://www.crisisstates.com/download/wp/Spanish/WP25FG.pdf (Zugriff: 29.09.2004).

Guzmán, Eugenio 1993: Reflexiones sobre el sistema binominal, in: Estudios Públicos 51: 303-330.

Guzmán, Eugenio 2000a: Apariencia y realidad: Comentarios al sistema electoral chileno de Mario Fernández, in: Squella, Agustín/Sunkel, Osvaldo (Hrsg.): Democratizar la democracia: Reformas pendientes, Santiago de Chile: 121-131.

Guzmán, Marco A. 2000b: Ecuador: La hora trágica. Los diferentes rostros de la crisis actual, Quito.

Hadenius, Axel 1994: The Duration of Democracy: Institutional vs Social-Economic Factors, in: Beetham, David (Hrsg.): Defining and Measuring Democracy, London u.a.: 63-88.

Haggard, Stephan/*McCubbins*, Mathew D. (Hrsg.) 2001: Presidents, Parliaments, and Policy, Cambridge u.a.

Hakim, Peter 2001: The Uneasy Americas, in: Foreign Affairs 80 (2): 46-61.

Hakim, Peter 2003: Latin America's Lost Illusions: Dispirited Politics, in: Journal of Democracy 14 (2): 108-122.

Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C. R. 1996: Political Science and the Three Institutionalisms, in: Political Studies 44 (5): 936-957.

Helms, Ludger 2004: Einleitung: Politikwissenschaftliche Institutionenforschung am Schnittpunkt von Politischer Theorie und Regierungslehre, in: Helms, Ludger/Jun, Uwe (Hrsg.): Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung, Frankfurt a.M. u.a.: 13-44.

Hengstenberg, Peter/*Kohut*, Karl/*Maihold*, Günther (Hrsg.) 2000: Zivilgesellschaft in Lateinamerika. Interessenvertretung und Regierbarkeit, Frankfurt a.M.

Hentschke, Jens 2004: Lateinamerika zwischen Populismus und Neopopulismus. Die britische und amerikanische Theorie-Diskussion der späten 1990er Jahre und ihre Anwendung auf Brasilien, Chile und Peru, in: Nohlen, Dieter/Sangmeister, Hartmut (Hrsg.) 2004: Markt, Macht, Meinungen. Demokratie, Wirtschaft und Gesellschaft in Lateinamerika, Wiesbaden: 69-105.

Hermens, Ferdinand A. 1951: Demokratie oder Anarchie. Untersuchung über die Verhältniswahl, Frankfurt a.M.

Hermens, Ferdinand A. 1984: Representation and Proportional Representation, in: Lijphart, Arend/Grofman, Bernard (Hrsg.): Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives, New York u.a.: 15-30.

Hidalgo Flor, Francisco 1999: Gouvernance ou démocratie? Les réformes electorales en Amérique latine, in: Alternatives Sud 6 (3): 157-170.

Higley, John/*Gunther*, Richard (Hrsg.) 1992: Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe, Cambridge u.a.

Hinckley, Barbara 1967: Interpreting House Midterm Elections: Toward a Measurement of the In-Party's 'Expected' Loss of Seats, in: American Political Science Review 61 (3): 694-700.

Hoffmann, Karl-Dieter 1991: Ecuadors fragile Demokratie und die „Halbzeitwahlen“ vom 17. Juni 1990, in: Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation 8 (17/18): 39-63.

Hoffmann, Karl-Dieter 1995a: Ecuador, in: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hrsg.) 1995: Handbuch der Dritten Welt, Bd. 2: Südamerika, Bonn (3. Aufl.): 339-382.

Hoffmann, Karl-Dieter 1995b: Halbzeit für Präsident Sixto Durán – die Teilwahlen zum Kongreß in Ecuador, in: Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation: 52-65.

Hoffmann, Karl-Dieter 1998a: Ecuador – ein unregierbares Land. Charakteristika und Konsequenzen des Phänomens der *ingobernabilidad*, in: KAS-Auslands-Informationen 14 (1): 48-71.

Hoffmann, Karl-Dieter 1998b: „Pugna de poderes“ und „ingobernabilidad“: Ecuadors politisches Institutionengefüge im Dauerstress, Eichstätt.

Hofmeister, Wilhelm 1995: Chile: Option für die Demokratie. Die Christlich-Demokratische Partei (PDC) und die politische Entwicklung in Chile 1964-1994, Paderborn.

Hofmeister, Wilhelm 2002: Einführung, in: Hofmeister, Wilhelm (Hrsg.): „Gebt mit einen Balkon und das Land ist mein“: Politische Führung in Lateinamerika, Frankfurt a.M.: 7-15.

Hojman, David E. 1993: Chile. The Political Economy of Development and Democracy in the 1990s, Houndmills u.a.

Horowitz, Donald L. 1990: Comparing Democratic Systems, in: Journal of Democracy (1) 4: 73-79.

Huhle, Rainer 1991: Peru: Der Wahlsieg Fujimoris als Symptom einer gesellschaftlichen und politischen Krise, in: Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation 8 (17/18): 36-38.

Huhle, Rainer 1995a: Editorial, in: Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation 12 (29): 3-7.

Huhle, Rainer 1995b: Straflosigkeit als Geschäftsgrundlage. Menschenrechtsverletzungen und Menschenrechtspolitik in Peru unter Fujimori, in: Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation 12 (29): 73-89.

Huneeus, Carlos 1995: En defensa de la transición: el primer gobierno de la democracia en Chile, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición, Frankfurt a.M. u.a.: 192-224.

Hunter, Wendy 1998: Civil-Military Relations in Argentina, Brazil, and Chile: Present Trends, Future Prospects, in: Agüero, Felipe/Stark, Jeffrey (Hrsg.): Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America, Miami: 299-322.

Huntington, Samuel P. 1968: Political Order in Changing Societies, New Haven u.a.

Huntington, Samuel P. 1991: The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, Oklahoma.

Hurtado Larrea, Osvaldo 1989: Changing Latin American Attitudes: Prerequisite to Institutionalizing Democracy, in: Pastor, Robert A. (Hrsg.): Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum, New York: 96-103.

Hurtado Larrea, Osvaldo 1996: Presentación, in: Hurtado Larrea, Osvaldo (Hrsg.): Ecuador. Un problema de gobernabilidad, Quito: 9-23.

Hurtado Larrea, Osvaldo 1997: Gobernabilidad y reforma constitucional, Quito.

Hurtado Larrea, Osvaldo 2005: Problemas de gobernabilidad de la democracia ecuatoriana (Temas de economía y política 8, CORDES).

Imbusch, Peter/*Messner*, Dirk/*Nolte*, Detlef 2004: Chile – Land der Extreme, aber immer Modell, in: Imbusch, Peter/Messner, Dirk/Nolte, Detlef (Hrsg.): Chile heute. Politik, Wirtschaft, Kultur, Frankfurt a.M.: 11-17.

INE (Instituto Nacional de Estadísticas) 2007: Chile estadístico. Mercado del trabajo, http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/empleo/empalmadas/d98/ambossexos.xls (Zugriff: 20.02.2007).

Isaacs, Anita 1991: Problems of Democratic Consolidation in Ecuador, in: Bulletin of Latin American Research 10 (2): 221-238.

Isaacs, Anita 1993: Military Rule and Transition in Ecuador, 1972-1992, Pittsburgh u.a.

Jocelyn-Holt, Alfredo 2004: Chile Today. Two Viewpoints, in: ReVista. Harvard Review of Latin America (spring): 10-12.

Jones, Mark P. 1993: The Political Consequences of Electoral Laws in Latin America and the Caribbean, in: Electoral Studies 12 (1): 59-75.

Jones, Mark P. 1994: Presidential Election Laws and Multipartism in Latin America, in: Political Research Quarterly 47 (1): 41-57.

Jones, Mark P. 1995a: A Guide to Electoral Systems of the Americas, in: Electoral Studies 14 (1): 5-21.

Jones, Mark P. 1995b: Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies, Notre Dame.

Jones, Mark P. 1997: A Guide to the Electoral Systems of the Americas: An Update, in: Electoral Studies 16 (1): 13-15.

Jones, Mark P. 1999: Electoral Laws and the Effective Number of Candidates in Presidential Elections, in: Journal of Politics 61 (1): 171-184.

Jones, Mark P. 2000: Second Ballot (or Runoff), in: Rose, Richard (Hrsg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 280-282.

Jones, Mark P. 2004: Electoral Institutions, Social Cleavages, and Candidate Competition in Presidential Elections, in: Electoral Studies 23 (1): 73-106.

Jouineau, Sophie 1998: Chili: Les élections parlementaires du 11 décembre 1997, in: Problèmes d'Amérique latine 31: 87-107.

Juárez, María V./*Navas Carbo*, Xiomara 1993: Ecuador, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Handbuch der Wahldaten Lateinamerikas und der Karibik, Opladen: 289-320.

Kaiser, André 1997: Types of Democracy. From Classical to New Institutionalism, in: Journal of Theoretical Politics 9 (4): 419-444.

Kaiser, André 2001: Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus, in: Brodocz, André/Schaal, Gary S. (Hrsg.): Politische Theorien der Gegenwart. Eine Einführung, Bd. 2, Opladen: 253-282.

Kaller-Dietrich, Martina/*Potthast*, Barbara/*Tobler*, Hans Werner 2004: Einleitung, in: Kaller-Dietrich, Martina/Potthast, Barbara/Tobler, Hans Werner (Hrsg.): Lateinamerika: Geschichte und Gesellschaft im 19. Und 20. Jahrhundert, Wien: 7-12.

Karatnycky, Adrian 2003: The 30th Anniversary Freedom House Survey: Liberty's Advances in a Troubled World, in: Journal of Democracy 14 (1):100-113.

Karl, Terry L. 1990: Dilemmas of Democratization in Latin America, in: Comparative Politics 23 (1): 1-21.

Karl, Terry L. 2000a: Economic Inequality and Democratic Instability, in: Journal of Democracy 11 (1): 149-156.

Karl, Terry L. 2000b: Electoralism, in: Rose, Richard (Hrsg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 95-96.

Kasza, Gregory J. 1981: Regional Conflict in Ecuador: Quito and Guayaquil, in: Inter-American Economic Affairs 35 (2): 3-41.

Kato, Junko 1996: Review Article: Institutions and Rationality in Politics: Three Varieties of Neo-Institutionalists, in: British Journal of Political Science 26: 553-582.

Katz, Richard S. 1980: A Theory of Parties and Electoral Systems, Baltimore u.a.

Katz, Richard S. 2000: Preference Voting, in: Rose, Richard (Hrsg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 216-217.

Kay, Bruce H. 1996: "Fujipopulism" and the Liberal State in Peru, 1994-1995, in: Journal of Interamerican Studies and World Affairs 38 (4): 55-98.

Kenney, Charles D. 1996: ¿Por qué el autogolpe? Fujimori y el congreso, 1990-1992, in: Tuesta Soldevilla, Fernando (Hrsg.): Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996, Lima: 75-104.

Kenney, Charles D. 1998: Anti-politicians, Outsiders and Party Politics: New Conceptual Strategies and Empirical Evidence from Peru, in: Party Politics 4 (1): 57-75.

Kenney, Charles D. 2003: Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts, in: Mainwaring, Scott P. (Hrsg.): Democratic Accountability in Latin America, Oxford u.a.: 55-76.

Kenney, Charles D. 2004: Fujimori's Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America, Notre Dame.

Kitschelt, Herbert 1992: Political Regime Change: Structure and Process-Driven Explanations?, in: American Political Science Review 86 (4): 1028-1034.

Klein, Markus 2004: Wahlen und Wahlsysteme, in: Helms, Ludger/Jun, Uwe (Hrsg.): Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung, Frankfurt a.M. u.a.: 219-238.

Krauze, Enrique 2000: Mores and Democracy in Latin America, in: Journal of Democracy 11 (1): 18-24.

Krennerich, Michael 1999: Wahlen in Lateinamerika: eine demokratische Routine, in: Brennpunkt Lateinamerika 18: 151-161.

Krennerich, Michael 2003: Demokratie in Lateinamerika. Eine Bestandsaufnahme nach der Wiedergeburt vor 25 Jahren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 38/39: 6-13.

Krennerich, Michael/*Lauga*, Martín 1998: Diseño *versus* política. Observaciones sobre el debate internacional y las reformas de los sistemas electorales, in: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Hrsg.): El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Caracas: 69-82.

Krohn, Tobias 2003: Die Genese von Wahlsystemen in Transitionsprozessen. Portugal, Spanien, Polen und Tschechien im Vergleich, Opladen.

Krumwiede, Heinrich-W. 1997: Die Parlamente in den Präsidialdemokratien Lateinamerikas. Ihre verfassungsrechtlichen Kompetenzen, in: Bodemer, Klaus u.a. (Hrsg.): Lateinamerika Jahrbuch 1997, Frankfurt a.M.: 86-107.

Krumwiede, Heinrich-W. 2000: Demokratie in Lateinamerika?, in: Hirsch-Weber, Wolfgang/Nolte, Detlef (Hrsg.): Lateinamerika: ökonomische, soziale und politische Probleme im Zeitalter der Globalisierung, Hamburg: 92-104.

Krumwiede, Heinrich-W. 2004: Die chilenische Regimetransformation im Rückblick, in: Imbusch, Peter/Messner, Dirk/Nolte, Detlef (Hrsg.): Chile heute. Politik, Wirtschaft, Kultur, Frankfurt a.M.: 253-273.

Krumwiede, Heinrich-W./*Nolte*, Detlef 2000: Die Rolle der Parlamente in den Präsidialdemokratien Lateinamerikas, Hamburg.

Kurtenbach, Sabine 2001: Die Andenregion als neue Krisenregion in Lateinamerika, in: Wagner, Wolfgang u.a. (Hrsg.): Jahrbuch Internationale Politik 1999-2000, München: 365-374.

Kurtenbach, Sabine 2004: Die Krise der Demokratie in den Andenländern, in: Kurtenbach, Sabine/Minkner-Bünjer, Mechthild/Steinhauf, Andreas (Hrsg.): Die Andenregion – neuer Krisenbogen in Lateinamerika, Frankfurt a.M.: 15-34.

Kurtenbach, Sabine/*Minkner-Bünjer*, Mechthild/*Steinhauf*, Andreas (Hrsg.) 2004: Die Andenregion – neuer Krisenbogen in Lateinamerika, Frankfurt a.M.

Laakso, Markku/*Taagepera*, Rein 1979: The Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe, in: Comparative Political Studies 12 (1): 3-27.

Lagos, Marta 1992: Merkmale und Entwicklungstendenzen der politischen Kultur in Chile nach der Rückkehr zur Demokratie, in: Nolte, Detlef/Ensignia, Jaime (Hrsg.): Modellfall Chile? Ein Jahr nach dem demokratischen Neuanfang, Münster u.a.: 175-204.

Lagos, Marta 1995: Cultura política y transición a la democracia en Chile, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición, Frankfurt a.M. u.a.: 160-191.

Lagos, Marta 1997: Latin America's Smiling Mask, in: Journal of Democracy 8 (3): 125-138.

Lagos, Marta 1999: ¿Quo vadis, América Latina? El estudio de la opinión pública regional en el Latinobarómetro, in: Contribuciones 16 (2): 31-53.

Lagos, Marta 2001: Between Stability and Crisis in Latin America, in: Journal of Democracy 12 (1): 137-145.

Lagos, Marta 2003: Latin America's Lost Illusions: A Road with No Return?, in: Journal of Democracy 14 (2): 163-173.

Lamm, Edgar 1992: Wahlen in Ecuador 1992, in: KAS-Auslands-Informationen 8/92: 44-52.

Lamounier, Bolívar 1992: Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Elecciones y sistemas de partidos en América Latina. San José: 425-445.

Lanzaro, Jorge 2003: Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina, in: Lanzaro, Jorge (Hrsg.): Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina (2. Aufl.), Buenos Aires : 15-49.

Lanzaro, Jorge (Hrsg.) 2003: Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina (2. Aufl.), Buenos Aires.

Lateinamerika Jahrbuch 1992ff. (hg. 1992-1995 von Albert von Gleich u.a.; 1996-2001 von Klaus Bodemer u.a.; 2002ff. von Klaus Bodemer, Detlef Nolte und Hartmut Sangmeister), Frankfurt a.M.

Latinobarómetro 2004: Informe – Resumen Latinobarómetro. Una década de mediciones, http://www.latinobarometro.org (Zugriff: 13.12.2004).

Lauer, Mirko 1997: Fujimori: Elegir eternamente reelegirse, in: Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe 1: 26-31.

Lauga, Martín 1999: Demokratietheorie in Lateinamerika: Die Debatte in den Sozialwissenschaften, Opladen.

Lauth, Hans-Joachim 2002a: Die empirische Messung demokratischer Grauzonen: Das Problem der Schwellenbestimmung, in: Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert W. (Hrsg.): Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen, Opladen: 119-138.

Lauth, Hans-Joachim 2002b: Regimetypen: Totalitarismus – Autoritarismus – Demokratie, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, Wiesbaden: 105-130.

Lauth, Hans-Joachim 2004: Informelle Institutionen und die Messung demokratischer Qualität in Lateinamerika, in: Lateinamerika Analysen 7: 121-146.

Lauth, Hand-Joachim/*Pickel*, Gert/*Welzel*, Christian (Hrsg.) 2000: Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich, Wiesbaden.

Leftwich, Adrian 1997: From Democratization to Democratic Consolidation, in: Potter, David u.a.. (Hrsg.): Democratization, Cambridge u.a.: 517-537.

Lehner, Franz 1992: Regierbarkeit, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 3: Die westlichen Länder, München: 387-393.

Lehoucq, Fabrice 2004: Political Institutions, Instability, and Democratic Performance in Latin America: A Research Agenda, in: Lateinamerika Analysen 7: 147-160.

León Trujillo, Jorge 1997: Les mésaventures du populisme en Equateur, 1996-1997, in: Problèmes d'Amérique latine 26: 3-18.

Levitsky, Steven 1999: Fujimori and Post-Party Politics in Peru, in: Journal of Democracy 10 (3): 78-92.

Levitsky, Steven/*Cameron*, Maxwell A. 2003: Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru, in: Latin American Politics and Society 45 (3): 1-33.

Libertad y Desarrollo 2000: Balance legislativo período presidencial 1994-2000, in: Temas Públicos 483: 5-7, http://www.lyd.com/biblioteca/pdf/proyectos.PDF (Zugriff: 11.05.2006).

Liebert, Ulrike/*Lauth*, Hans-Joachim 1999: „Do Informal Institutions Matter?". Informelle Institutionen in der interkulturell vergleichenden Partizipations- und Demokratisierungsforschung, in: Lauth, Hans-Joachim/Liebert, Ulrike (Hrsg.): Im Schatten demokratischer Legitimität: Informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratievergleich, Opladen u.a.: 11-36.

Lijphart, Arend 1984: Advances in the Comparative Study of Electoral Systems, in: World Politics 36 (3): 424-436.

Lijphart, Arend 1986: Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas, in: Grofman, Bernard/Lijphart, Arend (Hrsg.): Electoral Laws and Their Political Consequences, New York: 170-179.

Lijphart, Arend 1990: The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1985, in American Political Science Review 84 (2): 481-495.

Lijphart, Arend 1991: Constitutional Choices for New Democracies, in: Journal of Democracy 2 (1): 72-84.

Lijphart, Arend 1992: Introduction, in: Lijphart, Arend (Hrsg.): Parliamentary versus Presidential Government, Oxford: 1-27.

Lijphart, Arend 1994a: Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990, Oxford u.a.

Lijphart, Arend 1994b: Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations, in: Linz, Juan J./Valenzuela, Arturo (Hrsg.): The Failure of Presidential Democracy, Baltimore: 91-105.

Lijphart, Arend/*Grofman*, Bernard 1984: Choosing an Electoral System, in: Lijphart, Arend/Grofman, Bernard (Hrsg.): Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives, New York u.a.: 3-12.

Lijphart, Arend/*Grofman*, Bernard (Hrsg.) 1984: Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives, New York u.a.

Lijphart, Arend/*Waisman*, Carlos H. 1996: Institutional Design and Democratizacion, in: Lijphart, Arend/Waisman, Carlos H. (Hrsg.): Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America, Boulder: 1-11.

Lijphart, Arend/*Waisman*, Carlos H. (Hrsg.) 1996: Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America, Boulder.

Linz, Juan J. 1978: The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown, and Reequilibration, Baltimore u.a.

Linz, Juan J. 1990a: The Perils of Presidentialism, in: Journal of Democracy 1 (1): 51-69.

Linz, Juan J. 1990b: The Virtues of Parliamentarism, in: Journal of Democracy 1 (4): 84-91.

Linz, Juan J. 1994: Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, in: Linz, Juan J./Valenzuela, Arturo (Hrsg.): The Failure of Presidential Democracy, Bd. 1: Comparative Perspectives, Baltimore u.a.: 3-87.

Linz, Juan J./*Stepan*, Alfred 1996: Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe, Baltimore u.a.

Linz, Juan J./*Stepan*, Alfred/*Gunther*, Richard 1995: Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin America and Eastern Europe, in: Gunther, Richard/Diamandouros, P. Nikoforos/Puhle, Hans-Jürgen (Hrsg.): The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective, Baltimore/London: 77-123.

Linz, Juan J./*Valenzuela*, Arturo (Hrsg.) 1994a: The Failure of Presidential Democracy, Bd. 1: Comparative Perspectives, Baltimore u.a.

Linz, Juan J./*Valenzuela*, Arturo (Hrsg.) 1994b: The Failure of Presidential Democracy, Bd. 2: The Case of Latin America, Baltimore u.a.

Lipset, Seymour M./*Rokkan*, Stein 1967: Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments, in: Lipset, Seymour M./Rokkan, Stein (Hrsg.): Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives, New York: 1-64.

Little, Walter 1997: Democratization in Latin America, 1980-1995, in: Potter, David u.a. (Hrsg.): Democratization, Cambridge u.a.: 174-194.

Londregan, John B. 2000: Legislative Institutions and Ideology in Chile, Cambridge u.a.

Loosemore, John/*Hanby*, Victor J. 1971: The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems, in: British Journal of Political Science 1 (4): 467-477.

López Jiménez, Sinesio 1993: Peru, 1992: De la dictablanda a la democradura, in: Quehacer 82: 35-38.

Lourdes González, María 1998: Órganos electivos: Composición y periodos electorales, in: Nohlen, Dieter/Picado, Sonia/Zovatto, Daniel (Hrsg.): Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, México: 59-64.

Loveman, Brian 1991: ¿Misión Cumplida? Civil Military Relations and the Chilean Political Transition, in: Journal of Interamerican Studies and World Affairs 33 (3): 35-74.

Loveman, Brian 1994: "Protected Democracies" and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978-1993, in: Journal of Interamerican Studies and World Affairs 36 (2): 105-189.

Loveman, Brian 1995: The Transition to Civilian Government in Chile, 1990-1994, in: Drake, Paul W./Jaksić, Iván (Hrsg.): The Struggle for Democracy in Chile (2. Aufl.), Lincoln u.a.: 305-337.

Lucero, José A. 2001: Crisis and Contention in Ecuador, in: Journal of Democracy 12 (2): 59-73.

Lynch, Nicolás 1999: Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes, Lima.

Lynch, Nicolás 2000: Política y antipolítica en el Perú, Lima.

Lynch, Nicolás 2001: Peru nach Fujimori. Welche Chance hat die Demokratie? (Ibero-Analysen 8), Berlin.

Magar, Eric/*Rosenblum*, Marc R./*Samuels*, David 1998: On the Absence of Centripetal Incentives in Double-Member Districts. The Case of Chile, in: Comparative Political Studies 31 (6): 714-739.

Maihold, Günther 1996: „Erblinden" die Institutionen und versagen die Akteure? Regierbarkeit und Zukunftsfähigkeit der Demokratie in Lateinamerika, in: Bodemer, Klaus u.a. (Hrsg.): Lateinamerika Jahrbuch 1996, Frankfurt a.M.: 62-91.

Mainwaring, Scott P. 1990: Presidentialism in Latin America, in: Latin American Research Review 25 (1): 157-179.

Mainwaring, Scott P. 1991: Politicians, Parties, and Electoral Systems. Brazil in Comparative Perspective, in: Comparative Politics 24 (1): 21-43.

Mainwaring, Scott P. 1993: Presidentialism, Multipartism, and Democracy. The Difficult Combination, in: Comparative Political Studies 26 (2): 198-228.

Mainwaring, Scott P. 1998a: Introduction: Juan Linz and the Study of Latin American Politics, in: Mainwaring, Scott P./Valenzuela, Arturo (Hrsg.): Politics, Society, and Democracy. Latin America, Boulder/Oxford: 1-26.

Mainwaring, Scott P. 1998b: Party Systems in the Third Wave, in: Journal of Democracy 9 (3): 67-81.

Mainwaring, Scott P. 1999a: Democratic Survivability in Latin America, Working Paper 267, Helen Kellog Institute for International Relations, University of Notre Dame, Indiana, http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/267.pdf (Zugriff: 28.04.2004).

Mainwaring, Scott P. 1999b: Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brasil, Stanford.

Mainwaring, Scott P./*Brinks*, Daniel/*Pérez-Liñán*, Aníbal 2001: Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999, in: Studies in Comparative International Development 36 (1): 37-65.

Mainwaring, Scott P./*O'Donnell*, Guillermo/*Valenzuela*, J. Samuel 1992: Introduction, in: Mainwaring, Scott P./O'Donnell, Guillermo/Valenzuela, J. Samuel (Hrsg.): Issues

in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective, Notre Dame: 1-16.

Mainwaring, Scott P./*Scully*, Timothy R. 1995a: Introduction: Party Systems in Latin America, in: Mainwaring, Scott P./Scully, Timothy R. (Hrsg.): Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America, Stanford: 1-34.

Mainwaring, Scott P./*Scully*, Timothy R. 1995b: Conclusion: Parties and Democracy in Latin America – Different Patterns, Common Challenges, in: Mainwaring, Scott P./Scully, Timothy R. (Hrsg.): Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America, Stanford: 459-474.

Mainwaring, Scott P./*Scully*, Timothy R. (Hrsg.) 1995: Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America, Stanford.

Mainwaring, Scott P./*Shugart*, Matthew S. 1997: Conclusion: Presidentialism and the Party System, in: Mainwaring/Scott P./Shugart, Matthew S. (Hrsg.): Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge u.a.: 394-439.

Mainwaring, Scott P./*Shugart*, Matthew S. (Hrsg.) 1997: Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge u.a.

Mainwaring, Scott P./*Shugart*, Matthew S. 1998: Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal, in: Mainwaring, Scott P./Valenzuela, Arturo (Hrsg.): Politics, Society, and Democracy. Latin America, Boulder/Oxford: 141-167.

Mair, Peter 1997: Party System Change: Approaches and Interpretations, Oxford.

Mair, Peter 2000: Volatility, Electoral, in: Rose, Richard (Hrsg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 331-332.

Malloy, James M. 1992: El problema de la gobernabilidad en Bolivia, Perú y Ecuador, in: Mayorga, René A. (Hrsg.): Democracia y gobernabilidad en América Latina, Caracas: 131-147.

March, James G./*Olsen*, Johan P. 1984: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, in: American Political Science Review 78: 738-749.

March, James G./*Olsen*, Johan P. 1989: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York u.a.

Mármora, Leopoldo/*Messner*, Dirk 1992: Chile im lateinamerikanischen Kontext – Ein Modell für Demokratisierung und Entwicklung in der gesamten Region?, in: Nolte, Detlef/Ensignia, Jaime (Hrsg.): Modellfall Chile? Ein Jahr nach dem demokratischen Neuanfang, Münster u.a.: 43-69.

Martz, John D. 1983: Ecuador, in: Hopkins, Jack W. (Hrsg.): Latin American and Caribbean Contemporary Record, Bd. 1: 1981-1982, New York u.a.: 294-307.

Martz, John D. 1984: Ecuador, in: Hopkins, Jack W. (Hrsg.): Latin American and Caribbean Contemporary Record, Bd. 2: 1982-1983, New York u.a.: 347-357.

Martz, John D. 1985: Ecuador, in: Hopkins, Jack W. (Hrsg.): Latin American and Caribbean Contemporary Record, Bd. 3: 1983-1984, New York u.a.: 379-389.

Martz, John D. 1986: Ecuador, in: Hopkins, Jack W. (Hrsg.): Latin American and Caribbean Contemporary Record, Bd. 4: 1984-1985, New York u.a.: 333-345.

Martz, John D. 1988: Ecuador, in: Lowenthal, Abraham F. (Hrsg.): Latin American and Caribbean Contemporary Record, Bd. 5: 1985-1986, New York u.a.: 107-124.

Massal, Julie 1998: Équateur: L'élection présidentielle de 1998, le retour à la norme démocratique?, in: Problèmes d'Amérique latine 31: 69-86.

Massicotte, Louis/*Blais*, André 2000a: Constitutions and Elections, in: Rose, Richard (Hrsg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 48-49.

Massicotte, Louis/*Blais*, André 2000b: Simultaneous Elections, in: Rose, Richard (Hrsg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 290-291.

Mauceri, Philip 1989: Nine Cases of Transitions and Consolidations, in: Pastor, Robert A. (Hrsg.): Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum, New York: 204-244.

Mauceri, Philip 1997: The Transition to "Democracy" and the Failures of Institution Building, in: Maxwell A./Mauceri, Philip (Hrsg.): The Peruvian Labyrinth: Politics, Society, Economy, University Park: 13-36.

Mayntz, Renate/*Scharpf*, Fritz W. 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt a.M.: 39-72.

Mayorga, René A. 1995: Neopopulist Actors and Democracy in Latin America: A Comparative Analysis of Peru, Brazil and, Bolivia, in: Journal für Entwicklungspolitik 11 (1): 9-27.

McClintock, Cynthia 1985: Peru, in: Hopkins, Jack W. (Hrsg.): Latin American and Caribbean Contemporary Record, Bd. 3: 1983-1984, New York u.a.: 431-444.

McClintock, Cynthia 1988: Peru: A New, Determined Leader Tackles Old, Large Problems, in: Lowenthal, Abraham F. (Hrsg.): Latin American and Caribbean Contemporary Record, Bd. 5: 1985-1986, New York u.a.: 169-185.

McClintock, Cynthia 1989a: Precarious Regimes, Authoritarian and Democratic, in: Diamond, Larry/Linz, Juan J./Lipset, Seymour Martin (Hrsg.): Democracy in Developing Countries, Bd. 4: Latin America, Boulder u.a.: 335-385.

McClintock, Cynthia 1989b: The Prospects for Democratic Consolidation in a 'Least Likely' Case: Peru, in: Comparative Politics 21 (2): 127-148.

McClintock, Cynthia 1994: Presidents, Messiahs, and Constitutional Breakdowns in Peru, in: Linz, Juan J./Valenzuela, Arturo (Hrsg.) 1994b: The Failure of Presidential Democracy, Bd. 2: The Case of Latin America, Baltimore u.a.: 286-321.

McClintock, Cynthia 1996: La voluntad política presidencial y la ruptura constitucional de 1992 en el Perú, in: Tuesta Soldevilla, Fernando (Hrsg.): Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996, Lima: 53-74.

McConnell, Shelley A. 2001: Ecuador's Centrifugal Politics, in: Current History 100 (643): 73-79.

Mejía Acosta, Andrés 1997: Programa de apoyo legislativo, in: Pachano, Simón (Hrsg.): Modernización de las instituciones democráticas: El congreso, Quito: 111-133.

Mejía Acosta, Andrés 2002: Gobernabilidad democrática. Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador (1978-1998), Quito.

Mejía Acosta, Andrés 2004: La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998), in: Ecuador Debate 62: 251-269.

Mejía Acosta, Andrés u.a. 1999: Partidos políticos y sistema electoral, in: Pachano, Fernando (Hrsg.): La ruta de la gobernabilidad, Quito: 73-132.

Menéndez-Carrión, Amparo/*Bustamante*, Fernando 1995: Purposes and Methods of Intraregional Comparison, in: Smith, Peter (Hrsg.): Latin America in Comparative Perspective. New Approaches to Methods and Analysis, Boulder: 59-80.

Merkel, Wolfgang 1996a: Einleitung, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen (2. Aufl.), Opladen: 9-23.

Merkel, Wolfgang 1996b: Struktur oder Akteur, System oder Handlung. Gibt es einen Königsweg in der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung?, in: Merkel, Wolfgang: Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung (2. Aufl.), Opladen: 303-332.

Merkel, Wolfgang 1996c: Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Regime, in: Beyme, Klaus von/Offe, Claus (Hrsg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation. PVS-Sonderheft 26/1995: 30-58.

Merkel, Wolfgang 1997a: Einleitung, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß, Opladen: 9-21.

Merkel, Wolfgang 1997b: Die Bedeutung von Parteien und Parteiensystemen für die Konsolidierung der Demokratie: ein interregionaler Vergleich, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß, Opladen: 337-367.

Merkel, Wolfgang 1999a: Defekte Demokratien, in: Merkel, Wolfgang/Busch, Andreas (Hrsg.): Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme, Frankfurt a.M.: 361-381.

Merkel, Wolfgang 1999b: Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, Opladen.

Merkel, Wolfgang 2004: Embedded and Defective Democracies, in: Democratization 11 (5): 33-58.

Merkel, Wolfgang/*Croissant*, Aurel 2000: Formale Institutionen und informale Regeln in illiberalen Demokratien, in: Politische Vierteljahresschrift 41 (1): 3-30.

Merkel, Wolfgang/*Croissant*, Aurel 2004: Conclusion: Good and Defective Democracies, in: Democratization 11 (5): 199-213.

Merkel, Wolfgang/*Sandschneider*, Eberhard (Hrsg.) 1997: Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozess, Opladen.

Merkel, Wolfgang/*Sandschneider*, Eberhard/*Segert*, Dieter 1996: Einleitung. Die Institutionalisierung der Demokratie, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen: 9-36.

Merkel, Wolfgang u.a. 2003: Defekte Demokratie, Bd. 1: Theorie, Opladen.

Merkel, Wolfgang u.a. 2006: Defekte Demokratie, Bd. 2: Regionalanalysen, Wiesbaden.

Meseguer Yebra 1998: Sentimientos antipartidistas en el Cono Sur: Un estudio exploratorio, in: América Latina Hoy 18: 99-112.

Metcalf, Lee K. 2000: Measuring Presidential Power, in: Comparative Political Studies 33 (5): 660-685.

Michelena, Julio 1999: Sistema electoral y gobernabilidad en el Ecuador, in: Tuesta Soldevilla, Fernando (Hrsg.): Sistemas electorales en la Región Andina (mecanismos, efectos y reformas), Bogotá: 65-91.

Mills, Nick D. 1984: Crisis, conflicto y consenso. Ecuador: 1979-1984, Quito.

Minkner-Bünjer, Mechthild 1998a: Die „Buca(ram)-Demokratie“ oder Ecuadors langwieriger Weg aus Legitimitäts- und Wirtschaftskrise, in: Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation 15 (37): 22-42.

Minkner-Bünjer, Mechthild 1998b: Ecuadors Dauerkrise: Wahlen und Verfassungsreform als Ausweg?, in: Betz, Joachim/Brüne, Stefan (Hrsg.). Jahrbuch Dritte Welt 1999: Daten, Übersichten, Analysen, München: 114-131.

Minkner-Bünjer, Mechthild 1999: Ekuadors wirtschaftliche Dauerkrise: Scheitert die Regierung Jamil Mahuad?, in: Brennpunkt Lateinamerika 24: 209-220.

Minkner-Bünjer, Mechthild 2000a: Ekuador auf dem Pulverfass oder der weite Weg zur Demokratie, in: Brennpunkt Lateinamerika, Kurzinfo I: I-V.

Minkner-Bünjer, Mechthild 2000b: Peru: Das Debakel der Präsidentschafts„wahlen“, in: Betz, Joachim/Brüne, Stefan (Hrsg.): Jahrbuch Dritte Welt 2001, Hamburg: 172-181.

Minkner-Bünjer, Mechthild 2000c: Perus Präsidentschaftswahlen 2000: Harakiri Fujimoris?, in: Brennpunkt Lateinamerika, Kurzinfo IV: 105-108.

Minkner-Bünjer, Mechthild 2004: Gratwanderung: Krisen, Anpassungspolitik und sozio-politische Ausgrenzung in Ekuador, in: Kurtenbach, Sabine/Minkner-Bünjer, Mechthild/Steinhauf, Andreas (Hrsg.): Die Andenregion – neuer Krisenbogen in Lateinamerika, Frankfurt a.M.: 225-268.

Molina, José E. 2006: La relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos: El caso de la región andina, Comunidad Virtual de Gobernabilidad, http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=1122 (Zugriff: 27.02.2007).

Mols, Manfred 1985: Demokratie in Lateinamerika, Stuttgart u.a.

Monroe, Burt L. 2000: Fractionalization Index, in: Rose, Richard (Hrsg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 116-117.

Monsalve, Sofía/*Sottoli*, Susana 1998: Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas, in: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Hrsg.): El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Caracas: 41-55.

Montes, Esteban/*Mainwaring*, Scott P./*Ortega*, Eugenio 2000: Rethinking the Chilean Party Systems, in: Journal of Latin American Studies 32: 795-824.

Moreno-Brid, Juan C./*Hernández*, René A. 2004: Chile: The Lonely Success Story, in: ReVista. Harvard Review of Latin America (spring): 18-21.

Morgenstern, Scott 2002a: Towards a Model of Latin American Legislatures, in: Morgenstern, Scott/Nacif, Benito (Hrsg.): Legislative Politics in Latin America, Cambridge u.a.: 1-19.

Morgenstern, Scott 2002b: Explaining Legislative Politics in Latin America, in: Morgenstern, Scott/Nacif, Benito (Hrsg.): Legislative Politics in Latin America, Cambridge u.a.: 413-445.

Morgenstern, Scott/*Nacif*, Benito (Hrsg.) 2002: Legislative Politics in Latin America, Cambridge u.a.

Morón, Eduardo/*Sanborn*, Cynthia 2005: The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game, http://www.iadb.org/res/laresnetwork/projects/pr233finaldraft.pdf (Zugriff: 12.01.2006).

Mosqueira Medina, Edgardo 1995: La crisis de la democracia en el Perú: Un problema de falta de instituciones, in: Perelli, Carina/Picado Sotela, Sonia/Zovatto, Daniel (Hrsg.): Partidos y clase política en América Latina en los 90, San José: 527-554.

Munck, Gerardo L. 1994: Democratic Stability and Its Limits: An Analysis of Chile's 1993 Elections, in: Journal of Interamerican Studies and World Affairs 36 (2): 1-38.

Munck, Gerardo L./*Bosworth*, Jeffrey A. 1998: Patterns of Representation and Competition. Parties and Democracy in Post-Pinochet Chile, in: Party Politics 4 (4): 471-493.

Muno, Wolfgang/*Thiery*, Peter 2002: Defekte Demokratien in Südamerika, in: Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert W. (Hrsg.): Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen, Opladen: 283-307.

Muñoz Jaramillo, Francisco 1997: El bucaramato: Una impostura, in: Báez, René u.a. (Hrsg.): ¿Y ahora qué...? Una contribución al análisis político-histórico del país, Quito: 91-115.

Murillo Castaño, Gabriel (Hrsg.) 1993: Hacia la consolidación democrática andina. Transición o desestabilización, Bogotá.

Navas Carbo, Xiomara 1994: Wahlen in Ekuador 1992: Ein weiterer Schritt zur Konsolidierung der Demokratie?, in: Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation 11 (25/26): 89-99.

Navia, Patricio 2004: Legislative Candidate Selection in Chile, paper presented at the conference "Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America", Graylin International Conference Center Wake Forest University, Winston-Salem, April 3-4, http://www.wfu.edu/academics/politics/conference/navia.pdf (Zugriff: 16.12.2005).

Nogueira Alcalá, Humberto 1994: Formas de gobierno, distribución de funciones y controles interórganos en el régimen político chileno, in: Jackisch, Carlota (Hrsg.): La división de poderes, Buenos Aires: 43-77.

Nohlen, Dieter 1969: Begriffliche Einführung in die Wahlsystematik, in: Sternberger, Dolf/Vogel, Bernhard (Hrsg.): Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane, Bd. 1: Europa, Erster Halbband, Berlin: 1-54.

Nohlen, Dieter 1978: Wahlsysteme der Welt. Daten und Analysen. Ein Handbuch, unter Mitarbeit von Rainer-Olaf Schultze, München u.a.

Nohlen, Dieter 1984a: Changes and Choices in Electoral Systems, in: Lijphart, Arend/Grofman, Bernard (Hrsg.): Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives, New York u.a.: 217-224.

Nohlen, Dieter 1984b: Two Incompatible Principles of Representation, in: Lijphart, Arend/Grofman, Bernard (Hrsg.): Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives, New York u.a.: 83-89.

Nohlen, Dieter 1987: La reforma electoral en América Latina. Seis contribuciones al debate, San José.

Nohlen, Dieter 1988: Mehr Demokratie in der Dritten Welt? Über Demokratisierung und Konsolidierung der Demokratie in vergleichender Perspektive, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 25/26: 3-18.

Nohlen, Dieter 1991a: La reforma institucional en América Latina. Un enfoque conceptual y comparativo, in: Nohlen, Dieter/De Riz, Liliana (Hrsg.): Reforma institucional y cambio político, Buenos Aires: 13-39.

Nohlen, Dieter 1991b: Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos. Reflexiones para América Latina, in: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Hrsg.): Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina, Caracas: 51-70.

Nohlen, Dieter 1991c: Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina (Notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada), in: Revista de Estudios Políticos 74: 43-54.

Nohlen, Dieter 1992a: Präsidentialismus und Parlamentarismus in Lateinamerika. Einige Bemerkungen zur gegenwärtigen Debatte aus vergleichender Sicht, in: Gleich, Albrecht von u.a. (Hrsg.): Lateinamerika Jahrbuch 1992, Frankfurt a.M.: 86-99.

Nohlen, Nohlen 1992b: Sistemas electorales y gobernabilidad, Working Paper 63, Institut de Ciènces Politiques i Socials, Barcelona.

Nohlen, Dieter 1993a: Chile, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Handbuch der Wahldaten Lateinamerikas und der Karibik, Opladen: 175-219.

Nohlen, Dieter 1993b: Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral, México.

Nohlen, Dieter 1994a: Area approach, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 2: Politikwissenschaftliche Methoden, München: 29-30.

Nohlen, Dieter 1994b: Kausalität/Kausalitätshypothese, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 2: Politikwissenschaftliche Methoden, München: 209-212.

Nohlen, Dieter 1994c: Lateinamerika zwischen Diktatur und Demokratie, in: Junker, Detlef/Nohlen, Dieter/Sangmeister, Hartmut (Hrsg.): Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts, München: 12-26.

Nohlen, Dieter 1994d: Typus/Typologie, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 2: Politikwissenschaftliche Methoden, München: 491-496.

Nohlen, Dieter 1994e: Vergleichende Methode, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 2: Politikwissenschaftliche Methoden, München: 507-517.

Nohlen, Dieter 1995a: Elecciones y sistemas electorales (3. Aufl.), Caracas.

Nohlen, Dieter 1995b: Introducción: Democracia y neocrítica. Un ejercicio de evaluación del desarrollo democrático reciente en América Latina, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición, Frankfurt a.M. u.a.: 7-27.

Nohlen, Dieter 1995c: Wahlsysteme, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik, Bonn: 860-867.

Nohlen, Dieter 1996a: Elections and Electoral Systems (2. Aufl.), New Dehli.

Nohlen, Dieter 1996b: Electoral Systems and Electoral Reform in Latin America, in: Lijphart, Arend/Waisman, Carlos H. 1996 (Hrsg.): Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America, Boulder: 43-57.

Nohlen, Dieter 1996c: La trilogía: Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos, in: Justicia Electoral 5 (8): 83-90.

Nohlen, Dieter 1997: Demokratie, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 4: Die östlichen und südlichen Länder, München: 118-127.

Nohlen, Dieter 1998a: La reelección, in: Nohlen, Dieter/Picado, Sonia/Zovatto, Daniel (Hrsg.): Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, México: 140-144.

Nohlen, Dieter 1998b: Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina, in: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Hrsg.): El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Caracas: 171-195.

Nohlen, Dieter 1998c: Presidencialismo versus parlamentarismo: Dos enfoques contrapuestos, in: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Hrsg.): El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Caracas: 15-25.

Nohlen, Dieter 1998d: Sistemas de gobierno: Perspectivas conceptuales y comparativas, in: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Hrsg.): El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Caracas: 85-109.

Nohlen, Dieter 1998e: Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales, in: Nohlen, Dieter/Picado, Sonia/Zovatto, Daniel (Hrsg.) 1998: Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, México: 145-185.

Nohlen, Dieter 1999a: Demokratie und soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika, in: Merkel, Wolfgang/Busch, Andreas (Hrsg.): Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme, Frankfurt a.M.: 249-272.

Nohlen, Dieter 1999b: El latinoamericano percibe la política en términos jerárquicos, in: Perfiles Liberales 71: 49-52.

Nohlen, Dieter 1999c: Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico, México.

Nohlen, Dieter 2000a: Binomial Electoral System, in: Rose, Richard (Hrsg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 24.

Nohlen, Dieter 2000b: Threshold of Exclusion, in: Rose, Richard (Hrsg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 310-311.

Nohlen, Dieter 2002a: Framework, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft: Theorien, Methoden, Begriffe, Bd. 1, München: 241.

Nohlen, Dieter 2002b: Instituciones políticas y cambio político en América Latina, in: http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=10 (17.12.2004).

Nohlen, Dieter 2002c: Kausalität, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft: Theorien, Methoden, Begriffe, Bd. 1, München: 401-403.

Nohlen, Dieter 2002d: Vergleichende Methode, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft: Theorien, Methoden, Begriffe, Bd. 2, München: 1020-1031.

Nohlen, Dieter 2002e: Wahlen und Wahlsysteme, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, Wiesbaden: 239-269.

Nohlen, Dieter 2002f: Wahlsysteme, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft: Theorien, Methoden, Begriffe, Bd. 2, München: 1075-1078.

Nohlen, Dieter (Hrsg.) 2002: Lexikon Dritte Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen, Reinbek bei Hamburg.

Nohlen, Dieter 2003: El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico (hg. von Claudia Zilla), México.

Nohlen, Dieter 2004a: Demokratie ohne Vertrauen: Herausforderung für die Zivilgesellschaft in Lateinamerika, in: Internationale Politik und Gesellschaft 2: 80-106.

Nohlen, Dieter 2004b: Sistemas electorales y partidos políticos (3. Aufl.), México.

Nohlen, Dieter 2004c: Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie der Wahlsysteme (4. Aufl.), Opladen.

Nohlen, Dieter 2004d: Zur Konsolidierung der Demokratie. Öffentliche Meinung und Zivilgesellschaft in Lateinamerika, in: Nohlen, Dieter/Sangmeister, Hartmut (Hrsg.): Macht, Markt, Meinungen. Demokratie, Wirtschaft und Gesellschaft in Lateinamerika, Wiesbaden: 13-30.

Nohlen, Dieter 2005a: Chile, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Elections in the Americas. A Data Handbook, Bd. 2: South America, Oxford u.a.: 253-293.

Nohlen, Dieter 2005b: Elections and Electoral Systems in the Americas. South America, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Elections in the Americas. A Data Handbook, Bd. 2: South America, Oxford u.a.: 1-58.

Nohlen, Dieter 2006: El institucionalismo contextualizado: La relevancia del contexto en el análisis institucional (hg. von Richard Ortiz Ortiz), México.

Nohlen, Dieter/*Barrios*, Harald 1989: Redemokratisierung in Südamerika, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 4: 3-25.

Nohlen, Dieter/*De Riz*, Liliana (Hrsg.) 1991: Reforma institucional y cambio político, Buenos Aires.

Nohlen, Dieter/*Fernández*, Mario (Hrsg.) 1991: Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina, Caracas.

Nohlen, Dieter/*Fernández*, Mario 1998a: El presidencialismo latinoamericano: Evolución y perspectivas, in: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Hrsg.): El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Caracas: 111-125.

Nohlen, Dieter/*Fernández*, Mario 1998b: Presentación, in: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Hrsg.): El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Caracas: 7-12.

Nohlen, Dieter/*Fernández*, Mario (Hrsg.) 1998: El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Caracas.

Nohlen, Dieter/*Kasapovic*, Mirjana 1996: Wahlsysteme und Parteiensysteme in Osteuropa. Genese, Auswirkungen und Reform politischer Institutionen, Opladen.

Nohlen, Dieter/*Nolte*, Detlef 1995: Chile, in: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hrsg.) 1995: Handbuch der Dritten Welt, Bd. 2: Südamerika, Bonn (3. Aufl.): 277-338.

Nohlen, Dieter/*Pachano*, Simón 2005: Ecuador, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Elections in the Americas. A Data Handbook, Bd. 2: South America, Oxford u.a.: 365-410.

Nohlen, Dieter/*Rial*, Juan (Hrsg.) 1988: Reforma electoral. ¿Posible, deseable?, Montevideo.

Nohlen, Dieter/*Schultze*, Rainer-Olaf 1994: Ansatz, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 2: Politikwissenschaftliche Methoden, München: 27-29.

Nohlen, Dieter/*Schultze*, Rainer-Olaf (Hrsg.) 2002: Lexikon der Politikwissenschaft: Theorien, Methoden, Begriffe, 2 Bde., München.

Nohlen, Dieter/*Solari*, Aldo (Hrsg.) 1988: Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina, Caracas.

Nohlen, Dieter/*Thibaut*, Bernhard 1994: Trotz allem: Demokratie – Zur politischen Entwicklung Lateinamerikas in den neunziger Jahren, in: Junker, Detlef/Nohlen, Dieter/Sangmeister, Hartmut (Hrsg.): Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts, München: 235-259.

Nohlen, Dieter/*Thibaut*, Bernhard 1995: Struktur- und Entwicklungsprobleme Lateinamerikas, in: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt. Band 2: Südamerika, Bonn (3. Aufl.): 13-92.

Nohlen, Dieter/*Thibaut*, Bernhard 1996: Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen (2. Aufl.): 195-228.

Nohlen, Dieter u.a. 2000: Appendix: Electoral Systems in Independent Countries, in: Rose, Richard (Hrsg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 353-379.

Nolte, Detlef 1991: Wahlen in Lateinamerika zu Beginn der 90er Jahre. Trends und Perspektiven, in: Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation 8 (17/18): 3-13.

Nolte, Detlef 1992: Modellfall Chile? Die Bilanz nach einem Regierungsjahr, in: Nolte, Detlef/Ensignia, Jaime (Hrsg.): Modellfall Chile? Ein Jahr nach dem demokratischen Neuanfang, Münster u.a.: 15-42.

Nolte, Detlef 1996: Südamerika: Reinstitutionalisierung und Konsolidierung der Demokratie, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen: 287-314.

Nolte, Detlef 1997: Der verunsicherte Jaguar. Lateinamerika zwischen wirtschaftlichem Optimismus und politischer Skepsis, in: Bodemer, Klaus u.a. (Hrsg.): Lateinamerika Jahrbuch 1997, Frankfurt a.M.: 37-57.

Nolte, Detlef 1999a: Alianzas electorales y coaliciones de gobierno como símbolos del cambio político en América Latina, in: Revista Argentina de Ciencia Política 3: 11-25.

Nolte, Detlef 1999b: Parlamentarisierung oder Stärkung der Parlamente? Überlegungen zur Konsolidierung der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien, in: KAS-Auslands-Informationen 15 (1): 46-82.

Nolte, Detlef 2000: Lateinamerikas Parteien zwischen Volatilität und Beharrung, in: Bodemer, Klaus u.a. (Hrsg.): Lateinamerika Jahrbuch 2000, Frankfurt a.M.: 9-29.

Nolte, Detlef 2001: Dunkle Wolken über den lateinamerikanischen Demokratien. Die neueste Umfrage des Latinobarómetro und die Auswirkungen der Terroranschläge in den USA, in: Brennpunkt Lateinamerika 18: 193-200.

Nolte, Detlef 2002: Demokratie kann man nicht essen – Zur politischen Lage in Lateinamerika, in: Lateinamerika Analysen 3: 149-172.

Nolte, Detlef 2003: El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspective comparada, in: Revista de Ciencia Política 23 (2): 43-67.

Nolte, Detlef 2004a: Das politische System: Verfassung und Verfassungspraxis, in: Imbusch, Peter/Messner, Dirk/Nolte, Detlef (Hrsg.): Chile heute. Politik, Wirtschaft, Kultur, Frankfurt a.M.: 333-378.

Nolte, Detlef 2004b: *Presidentialism revisited*: Gewaltentrennung und Gewaltenverschränkung in den lateinamerikanischen Präsidentialdemokratien, in: Lateinamerika Analysen 7: 55-88.

Nolte, Detlef 2005: Lateinamerika: Politische Institutionen in der Krise?, in: Brennpunkt Lateinamerika 8: 89-104.

Nolte, Detlef/*Sánchez*, Francisco 2004: El Senado chileno: Pautas de representación política y perfil ideológico, in: Stefoni, Carolina (Hrsg.): Chile 2003-2004. Los nuevos escenarios (inter) nacionales, Santiago de Chile: 323-344.

Norden, Deborah L. 1998: Party Relations and Democracy in Latin America, in: Party Politics 4 (4): 423-443.

Norris, Pippa 1997: Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems, in: International Political Science Review 18 (3): 297-312.

North, Douglass C. 1992: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen.

Obando, Enrique 2000: Fujimori y las Fuerzas Armadas, in: Crabtree, John/Thomas, Jim (Hrsg.): El Perú de Fujimori: 1990-1998, Lima: 353-378.

Oberreuter, Heinrich 2004: Verfassung, in: Helms, Ludger/Jun, Uwe (Hrsg.): Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung, Frankfurt a.M. u.a.: 45-73.

O'Donnell, Guillermo 1992: Transitions, Continuities, and Paradoxes, in: Mainwaring, Scott P./O'Donnell, Guillermo/Valenzuela, J. Samuel (Hrsg.) 1992: Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective, Notre Dame: 17-56.

O'Donnell, Guillermo 1993: On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries, in: World Development 21 (8): 1355-1369.

O'Donnell, Guillermo 1994: Delegative Democracy, in: Journal of Democracy 5 (1): 55-69.

O'Donnell, Guillermo 1996a: Illusions About Consolidation, in: Journal of Democracy 7 (2): 34-51

O'Donnell, Guillermo 1996b: Illusions and Conceptual Flaws, in: Journal of Democracy 7 (4): 160-168.

O'Donnell, Guillermo 2001: Reflections on Contemporary South American Democracies, in: Journal of Latin American Studies 33: 599-609.

O'Donnell, Guillermo 2003: Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust, in: Mainwaring, Scott P. (Hrsg.): Democratic Accountability in Latin America, Oxford u.a.: 34-54.

Oertzen, Eleonore von/*Goedeking*, Ulrich 2004: Peru (3 Aufl.), München.

ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales) 2002: Compendio electoral peruano, Lima.

Oppenheim, Lois H. 1999: Politics in Chile. Democracy, Authoritarianism, and the Search for Development (2. Aufl.), Boulder u.a.

Ordeshook, Peter C. 1995: Institutions and Incentives, in: Journal of Democracy 6 (2): 46-60.

Ortiz Ortiz, Richard 2004: Institutionelle Ansätze und die Präsidentialismusdebatte in Lateinamerika – Die *Heidelberger Schule* und der historisch-empirische Ansatz, in: Lateinamerika Analysen 7: 89-120.

Ortiz Ortiz, Richard 2006: Introducción: Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina, in: Nohlen, Dieter: El institucionalismo contextualizado: La relevancia del contexto en el análisis institucional (hg. von Richard Ortiz Ortiz), México: 1-36.

Ostrom, Elinor 1995: New Horizons in Institutional Analysis, in: American Political Science Review 89 (1): 174-178.

Pachano, Fernando (Hrsg.) 1999: La ruta de la gobernabilidad, Quito.

Pachano, Simón 1997: Ecuador: Bucaram, ¡fuera! Bucaram, ¿fuera?, in: Báez, René u.a. (Hrsg.): ¿Y ahora qué...? Una contribución al análisis político-histórico del país, Quito: 229-264.

Pachano, Simón 1998a: La representación caótica. Análisis del sistema electoral ecuatoriano, Quito.

Pachano, Simón 1998b: Presidencialismo y parlamentarismo, in: Revista Mexicana de Sociología 3: 21-42.

Pachano, Simón 2000: Representación, clientelismo y corporativismo, in: Centro de Investigación de los Movimientos Sociales del Ecuador (Hrsg.): La crisis ecuatoriana: Sus bloqueos económicos, políticos y sociales, Quito u.a.: 131-157.

Pachano, Simón 2002: Politische Parteien und Klientelismus in Ecuador, in: Hofmeister, Wilhelm (Hrsg.): „Gebt mit einen Balkon und das Land ist mein“: Politische Führung in Lateinamerika, Frankfurt a.M.: 133-160.

Pachano, Simón 2004a: El territorio de los partidos: Ecuador, 1979-2002, in: International IDEA (Hrsg.): Partidos políticos en la Región Andina: Entre la crisis y el cambio, Stockholm: 71-91.

Pachano, Simón 2004b: Partidos y representación en la Región Andina, in: International IDEA (Hrsg.): Partidos políticos en la Región Andina: Entre la crisis y el cambio, Stockholm: 5-25.

Pachano, Simón 2005: Ecuador: Cuando la inestabilidad se vuelve estable, in: Íconos 23: 37-44.

Palmer, David S. 1980: Peru: The Authoritarian Tradition, New York.

Pamer, David S. 1982: The Post-Revolutionary Political Economy of Peru, in: Gorman, Stephen M. (Hrsg.): Post-Revolutionary Peru: The Politics of Transformation, Boulder: 217-236.

Palmer, David S. 1983: Peru, in: Hopkins, Jack W. (Hrsg.): Latin American and Caribbean Contemporary Record, Bd. 1: 1981-1982, New York u.a.: 393-411.

Palmer, David S. 1984: Peru, in: Hopkins, Jack W. (Hrsg.): Latin American and Caribbean Contemporary Record, Bd. 2: 1982-1983, New York u.a.: 342-353.

Palmer, David S. 1996: Peru: The Enduring Authoritarian Legacy, in: Wiarda, Howard J./Kline, Harvey F. (Hrsg.): Latin American Politics and Development, Boulder: 200-226.

Paltán, Julio 2005: La crisis del sistema político ecuatoriano y la caída de Gutiérrez, in: Íconos 23: 45-52.

Panfichi, Aldo 1997: The Authoritarian Alternative: ‘Anti-Politics’ in the Popular Sectors of Lima, in: Chalmers, Douglas A. u.a. (Hrsg.): The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation, Oxford u.a.: 217-236.

Panfichi, Aldo/*Sanborn*, Cynthia 1995: Democracia y neopopulismo en el Perú contemporáneo, in: Márgenes 8 (13/14): 43-67.

Paniagua Corazao, Valentín 1992: Las relaciones legislativo-ejecutivo, in: Ius et Praxis 19/20: 9-149.

Paniagua Corazao, Valentín 1994: El sistema electoral, in: Comisión Andina de Juristas (Hrsg.): La constitución de 1993. Análisis y comentarios, Lima: 219-235.

Paniagua Corazao, Valentín 1996: Un tríptico institucional: Los organismos electorales, in: Tuesta Soldevilla, Fernando (Hrsg.): Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996, Lima: 105-126.

Panizza, Francisco 2000: Beyond 'Delegative Democracy': 'Old Politics' and 'New Economics' in Latin America, in: Journal of Latin American Studies 32 (3): 737-763.

PARLATINO/IRELA (Parlamento Latinoamericano/Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas) 1997: Manual de los partidos políticos de América Latina, Madrid.

Pásara, Luis 1993: El ocaso de los partidos, in: Alvarez Rodrich, Augusto (Hrsg.): El poder en el Perú, Lima: 33-49.

Pastor, Daniel 2004: Origins of the Chilean Binominal Election System, in: Revista de Ciencia Política 24 (1): 38-57.

Pastor, Manuel Jr./*Wise*, Carol 1992: Peruvian Economic Policy in the 1980s: From Orthodoxy to Heterodoxy and Back, in: Latin American Research Review 27 (2): 83-117.

Pastor, Robert A. 1989: Introduction: The Swing of the Pendulum, in: Pastor, Robert A. (Hrsg.): Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum, New York: 3-10.

Payne, J. Mark u.a. 2002: Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America, Washington D.C.

Pedersen, Mogens N. 1983: Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977: Explorations in Explanation, in: Daalder, Hans/Mair, Peter (Hrsg.): Western European Party Systems: Continuity and Change, Beverly Hills u.a.: 29-66.

Peetz, Peter 2001: Neopopulismus in Lateinamerika. Die Politik von Alberto Fujimori (Peru) und Hugo Chávez (Venezuela) im Vergleich, Hamburg.

Perelli, Carina 1995: La personalización de la política. Nuevos caudillos, "outsiders", política mediática y política informal, in: Perelli, Carina/Picado Sotela, Sonia/Zovatto, Daniel (Hrsg.): Partidos y clase política en América Latina en los 90, San José: 163-204.

Pérez-Liñán, Aníbal 1998: Presidential Crises and Political Accountability in Latin America, prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, Chicago, September 24-26.

Pérez-Liñán, Aníbal 2001: Crisis presidenciales: Gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996, in: Instituciones y Desarrollo 8/9: 281-298.

Pérez-Liñán, Aníbal 2002: La reversión del resultado en la doble vuelta electoral: Una evaluación institucional del balotaje, ponencia presentada en el Tercer Congreso Internacional de Latinoamericanistas en Europa, Amsterdam, 3-6 julio, y en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Universidad de Salamanca, 9-11 julio, http://www.pitt.edu/~asp27/Reversion.pdf (Zugriff: 29.11.2005).

Pérez-Liñán, Aníbal S. 2003: Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad. ¿Hacia un nuevo presidencialismo?, in: Latin American Research Review 38 (3): 149-164.

Peters, Guy 1999: Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism', London u.a.

Philip, George 1998: The New Populism, Presidentialism and Market-Oriented Reform in Spanish South America, in: Government and Opposition 33 (1): 81-97.

Philip, George 2003: Democracy in Latin America. Surviving Conflict and Crisis?, Cambridge u.a.

Pizarro Leongómez, Eduardo/*Pachano*, Simón 2002: Atomización y regionalización partidista: Colombia y Ecuador, ponencia presentada en la conferencia "The Crisis of Democratic Representation" in the Andes, Helen Kellog Institute for International Relations, University of Notre Dame, Indiana, 13-14 mayo, http://kellogg.nd.edu/events/pdfs/pizapach.pdf (Zugriff: 02.03.2003).

Planas, Pedro 1996: Existe un sistema de partidos en el Perú?, in: Tuesta Soldevilla, Fernando (Hrsg.): Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996, Lima: 169-201.

Planas, Pedro 2000: La democracia volátil. Movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo, Lima.

Plasser, Fritz/*Ulram*, Peter A./*Waldrauch*, Harald 1997: Politischer Kulturwandel in Ost-Mitteleuropa. Theorie und Empirie demokratischer Konsolidierung, Opladen.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) 2004: La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Buenos Aires, http://www.resdal.org.ar/informe-pnud-debate.pdf (Zugriff: 18.10.05).

Ponce, Javier 2000: Ecuadors tiefste Krise und größte Chance, in: Braig, Marianne u.a. (Hrsg.): Jahrbuch Lateinamerika. Analysen und Berichte, Bd. 24: Geschlecht und Macht, Münster: 180-186.

Pridham, Geoffrey 1995: The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective, in: Gunther, Richard/Diamandouros, P. Nikoforos/Puhle, Hans-Jürgen (Hrsg.): The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective, Baltimore/London: 166-203.

Przeworski, Adam 1975: Institutionalization of Voting Patterns, or is Mobilization the Source of Decay?, in: American Political Science Review 69 (1): 49-67.

Przeworski, Adam 1991: Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge u.a.

Przeworski, Adam 1999: Minimalist Conception of Democracy. A Defense, in: Shapiro, Ian/Hacker-Cordón, Casiano (Hrsg.): Democracy's Value, Cambrkdge u.a.: 23-55.

Przeworski, Adam u.a. 2000: Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990, Cambridge u.a.

Puhle, Hans-Jürgen 1999: Demokratisierungsprobleme in Europa und Amerika, in: Brunkhorst, Hauke/Niesen, Peter (Hrsg.): Das Recht der Republik, Frankfurt a.M.: 317-345.

Puhle, Hans-Jürgen 2001: Chile, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Den Wandel gestalten – Strategien der Transformation, Bd. 2: Dokumentation der internationalen Recherche, Gütersloh: 48-62.

Puhle, Hans-Jürgen 2004: Zwischen Diktatur und Demokratie. Stufen der politischen Entwicklung in Lateinamerika im 20. Jahrhundert, in: Kaller-Dietrich, Martina/Potthast, Barbara/Tobler, Hans Werner (Hrsg.): Lateinamerika: Geschichte und Gesellschaft im 19. und 20. Jahrhundert, Wien: 27-43.

Quijano, Aníbal 1996: Populismo y fujimorismo, in: Villena Fiengo, Sergio (Hrsg.): Neopopulismo y democracia. Estudios andinos (Cuadernos de Ciencias Sociales 96), San José: 47-80.

Rabeneick, Manfred 1998a: Die Wahlen in Ecuador 1998. Politischer Wechsel für einen neuen Beginn, in: KAS-Auslands-Informationen 14 (10): 37-54.

Rabeneick, Manfred 1998b: Elecciones de fin de siglo en el Ecuador, in: Contribuciones 15 (3): 227-236.

Rabkin, Rhoda 1996: Redemocratization, Electoral Engineering, and Party Strategies in Chile, 1989-1995, in: Comparative Political Studies 29 (3): 335-356.

Radseck, Michael 2002: Verfassungswächter in Uniform? Militär und Politik im Chile der neunziger Jahre, Freiburg.

Rae, Douglas 1968: A Note on the Fractionalization of some European Party Systems, in: Comparative Political Studies 1: 413-418.

Rae, Douglas 1971: The Political Consequences of Electoral Laws (2. Aufl.), New Haven.

Rahat, Gideon/*Sznajder*, Mario 1998: Electoral Engineering in Chile: The Electoral System and Limited Democracy, in: Electoral Studies 17 (4): 429-442.

Ramos Jiménez, Alfredo 2001: Viejo y nuevo. Partidos y sistemas de partidos en las democracias andinas, in: Nueva Sociedad 173: 65-75.

Rehren, Alfredo 1993: La Presidencia en el gobierno de la Concertación, in: Estudios Sociales 75: 15-38.

Reich, Gary 2004: The Evolution of New Party Systems: Are Early Elections Exceptional?, in: Electoral Studies 23 (2): 235-250.

Remmer, Karen L. 1990: Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience, in: World Politics 42 (3): 315-335.

Remmer, Karen L. 1996: The Sustainability of Political Democracy: Lessons from South America, in: Comparative Political Studies 29 (6): 611-634.

Reynolds, Andrew/*Reilly*, Ben 1997: The International IDEA Handbook of Electoral System Design (2. Aufl.), Stockholm.

Riggs, Fred W. 1988: The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices, in: International Political Science Review 9 (4): 247-278.

Riggs, Fred W. 1992: Presidentialism: A Problematic Regime Type, in: Lijphart, Arend (Hrsg.): Parliamentary versus Presidential Government, Oxford: 217-222.

Riker, William H. 1982: The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science, in: American Political Science Review 76 (4): 753-766.

Roberts, Kenneth M./*Arce*, Moisés 1998: Neoliberalism and Lower-Class Voting Behavior in Peru, in: Comparative Political Studies 31 (2): 217-246.

Roberts, Kenneth M./*Wibbels*, Erik 1999: Party Systems and Electoral Volatility: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations, in: American Political Science Review 93 (3): 575-590.

Rochabrún Silva, Guillermo 1988: Crisis, Democracy, and the Left in Peru, in: Latin American Perspectives 15 (3): 77-96.

Rojas Samanez, Alvaro 1988: Partidos políticos en el Perú (7. Aufl.), Lima.

Römpczyk, Elmar 1986: Wende in Peru?, in: Betz, Joachim/Matthies, Volker (Hrsg.): Jahrbuch Dritte Welt 1986: Daten, Übersichten, Analysen , München: 150-163.

Rose, Richard 1983: Elections and Electoral Systems: Choices and Alternatives, in: Bogdanor, Vernon/Butler, David (Hrsg.): Democracy and Elections: Electoral Systems and their Political Consequences, Cambridge: 20-45.

Rose, Richard 1984: Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle?, in: Lijphart, Arend/Grofman, Bernard (Hrsg.): Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives, New York u.a.: 73-81.

Rose, Richard 2000a: Democracy and Elections, in: Rose, Richard (Hrsg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 55-57.

Rose, Richard 2000b: Founding Elections (Definition), in: Rose, Richard (Hrsg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 104-105.

Rose, Richard 2000c: Manufactured Majorities, in: Rose, Richard (Hrsg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 164-165.

Rose, Richard 2000d: Ticket Splitting, in: Rose, Richard (Hrsg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 311-312.

Rospigliosi, Fernando 1988: Perú: Entre el acuerdo y la libanización, in: Pensamiento Iberoamericano 14: 151-170.

Rospigliosi, Fernando 1993: Comentarios. Perú: Fuerzas Armadas y desintegración política, in: Murillo Castaño, Gabriel (Hrsg.): Hacia la consolidación democrática andina. Transición o desestabilización, Bogotá: 231-240.

Rospigliosi, Fernando 1995: La amenaza de la "fujimorización". Gobernabilidad y democracia en condiciones adversas: Perú y los países andinos, in: Perelli, Carina/Picado Sotela, Sonia/Zovatto, Daniel (Hrsg.): Partidos y clase política en América Latina en los 90, San José: 311-334.

Roth, Joachim 1995: Perú: Elecciones presidenciales y parlamentarias, in: Contribuciones 12 (45): 171-177.

Roth, Joachim 1998: Peru: der Weg in die „Gelegenheitsdemokratie", in: Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation 15 (37): 55-69.

Rothstein, Bo 1998: Political Institutions: An Overview, in: Goodin, Robert E./Klingemann, Hans-Dieter (Hrsg): A New Handbook of Political Science, Oxford: 133-166.

Rüb, Friedbert W. 1996a: Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen (2. Aufl.), Opladen: 111-137.

Rüb, Friedbert W. 1996b: Zur Funktion und Bedeutung politischer Institutionen in Systemwechselprozessen. Eine vergleichende Betrachtung, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen: 37-72.

Rüb, Friedbert W. 2002: Hybride Regime – Politikwissenschaftliches Chamäoleon oder neuer Regimetypus? Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zum neuen Pessimismus in der Transitologie, in: Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert W. (Hrsg.): Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen, Opladen: 93-118.

Rubio Correa, Marcial 1992: Origen de la crisis del sistema democrático, in: Ferrero Costa, Eduardo (Hrsg.): Proceso de retorno a la institucionalidad en el Perú, Lima: 25-30.

Rubio Correa, Marcial 1993: El poder de los independientes, in: Alvarez Rodrich, Augusto (Hrsg.): El poder en el Perú, Lima: 51-54.

Ruiz Rodríguez, Leticia M. 2004: Chile, in: Martínez, Rafael (Hrsg.): La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica, Barcelona: 139-168.

Sagasti, Francisco u.a. 1999: Democracia y buen gobierno (3. Aufl.), Lima.

Saint-Geours, Yves 1983: Équateur: La démocratie à l'épreuve de la crise (1981-1983), in: Problèmes d'Amérique latine 70: 75-94.

Saint-Geours, Yves 1988: L'Équateur de León Febres Cordero à Rodrigo Borja (1984-1988), in: Problèmes d'Amérique latine 89: 3-28.

Salgado, Hernán 1987: Instituciones políticas y constitución del Ecuador, Quito.

Saligmann, Jürgen 1999: Verfassungsgerichtsbarkeit in Lateinamerika, in: Ahrens, Helen/Nolte, Detlef (Hrsg.): Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika, Frankfurt a.M.: 133-151.

Samuels, David J./*Shugart*, Matthew S. 2003: Presidentialism, Elections and Representation, in: Journal of Theoretical Politics 15 (1): 33-60.

Sanborn, Cynthia/*Panfichi*, Aldo 1996: Fujimori y las raíces del neopopulismo, in: Tuesta Soldevilla, Fernando (Hrsg.): Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996, Lima: 29-52.

Sanchez, Omar 2003: Beyond Pacted Transitions in Spain and Chile: Elite and Institutional Differences, in: Democratization 10 (2): 65-86.

Sánchez López, Francisco 1999a: El mundo no está hecho para los partidos: Elementos para el análisis del sistema de partidos en el Ecuador temprano, in: Ecuador Debate 46: 257-272.

Sánchez López, Francisco 1999b: Introducción al sistema electoral ecuatoriano, Documento de Trabajo 3, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, http://www.puce.edu.ec/Postgrados/MscPoliticas/Biblioteca/papel3.htm (Zugriff: 14.05.2005).

Sánchez López, Francisco 2001: Una democracia en busca de actores: Reflexiones sobre el proceso político ecuatoriano a partir de la transición, in: Íconos 12: 33-46.

Sánchez-Parga, José 1998: La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano, Quito.

Sánchez-Parga, José 1999: Ecuador. Un país que no toca fondo, in: Nueva sociedad 163: 23-30.

Sandschneider, Eberhard 1995: Stabilität und Transformation politischer Systeme. Stand und Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung, Opladen.

Sangmeister, Hartmut 1994: Soziale Indikatoren, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 2: Politikwissenschaftliche Methoden, München: 422-426.

Sangmeister, Hartmut 1996: Demokratie und Marktwirtschaft in Lateinamerika. Gesellschaftliche und soziale Kosten, in: Internationale Politik 51 (7): 1-10.

Sani, Giacomo/*Sartori*, Giovanni 1983: Polarization, Fragmentation, and Competition in Western Democracies, in: Daalder, Hans/Mair, Peter (Hrsg.): Western European Party Systems: Continuity and Change, Beverly Hills u.a.: 307-340.

Sartori, Giovanni 1968: Political Development and Political Engineering, in: Public Policy 17: 261-298.

Sartori, Giovanni 1970: Concept Misformation in Comparative Politics, in: American Political Science Review 64 (4): 1033-1053.

Sartori, Giovanni 1976: Parties and Party Systems. A Framework for Analysis, Cambridge u.a.

Sartori, Giovanni 1984: Guidelines for Concept Analysis, in: Sartori, Giovanni (Hrsg.): Social Science Concepts: A Systematic Analysis, Beverly Hills u.a.: 15-85.

Sartori, Giovanni 1986: The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?, in: Grofman, Bernard/Lijphart, Arend (Hrsg.) 1986: Electoral Laws and their Political Consequences, New York: 43-68.

Sartori, Giovanni 1991: Comparing and Miscomparing, in: Journal of Theoretical Politics 3 (3): 243-257.

Sartori, Giovanni 1994: Neither Presidentialism nor Parliamentarism, in: Linz, Juan J./Valenzuela, Arturo (Hrsg.): The Failure of Presidential Democracy, Bd. 1: Comparative Perspectives, Baltimore u.a.: 106-118.

Sartori, Giovanni 1995: How Far Can Free Government Travel?, in: Journal of Democracy 6 (3): 101-111.

Sartori, Giovanni 1997: Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes (2. Aufl.), Houndmills u.a.

Sartori, Giovanni 2001: The Party Effects of Electoral Systems, in: Diamond, Larry/Gunther, Richard (Hrsg.): Political Parties and Democracy, Baltimore u.a.: 90-105.

Schedler, Andreas 1995: Under- and Overinstitutionalization: Some Ideal Typical Propositions Concerning New and Old Party Systems, Working Paper 213, Helen Kellog Institute for International Relations, University of Notre Dame, Indiana, http://www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/213.pdf (Zugriff: 23.03.2004).

Schedler, Andreas 1996: Credible Change. Exploring the Bases of State Reform in New Democracies, Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series 38, Institut für Höhere Studien (HIS), Wien.

Schedler, Andreas 1998: What is Democratic Consolidation?, in: Journal of Democracy 9 (2): 91-107.

Scheuzger, Stephan 2004: Die Re-Ethnisierung gesellschaftlicher Beziehungen – neuere indigene Bewegungen, in: Kaller-Dietrich, Martina/Potthast, Barbara/Tobler, Hans Werner (Hrsg.): Lateinamerika: Geschichte und Gesellschaft im 19. Und 20. Jahrhundert, Wien: 153-173.

Schmidt, Gregory D. 1996a: Balance legislativo: La Medusa de las facultades, in: Caretas (13. Juni): 19-21.

Schmidt, Gregory D. 1996b: Comportamiento electoral estratégico: La fuerza oculta en el tsunami, in: Tuesta Soldevilla, Fernando (Hrsg.): Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996, Lima: 203-249.

Schmidt, Gregory D. 1996c: Fujimori's 1990 Upset Victory in Peru: Electoral Rules, Contingencies, and Adaptive Strategies, in: Comparative Politics 28 (3): 321-354.

Schmidt, Gregory D. 1998: Presidential Usurpation or Congressional Preference? The Evolution of Executive Decree Authority in Peru, in: Carey, John M./Shugart, Matthew S. (Hrsg.): Executive Decree Authority, Cambridge u.a.: 104-141.

Schmidt, Gregory D. 2000a: Delegative Democracy in Peru? Fujimori's 1995 Landslide and the Prospects for 2000, in: Journal of Interamerican Studies and World Affairs 42 (1): 99-132.

Schmidt, Manfred 1996d: Der Januskopf der Transformationsperiode. Kontinuität und Wandel der Demokratietheorien, in: Beyme, Klaus von/Offe, Claus (Hrsg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation. PVS-Sonderheft 26/1995: 182-210.

Schmidt, Manfred G. 2000b: Demokratietheorien (3. Aufl.), Opladen.

Schmidt, Manfred G. 2004: Wörterbuch zur Politik (2. Aufl.), Stuttgart.

Schmitter, Philippe C. 1992: Interest Systems and Condolidation of Democracies, in: Marks, Garry/Diamond, Larry (Hrsg.): Reexamining Democracy. Essays in Honor of Seymour Martin Lipset, Newbury Park u.a.: 156-181.

Schmitter, Philippe C. 1995: Transitology: The Science or the Art of Democratization?, in: Tulchin, Joseph S./Romero, Bernice (Hrsg.): The Consolidation of Democracy in Latin America, Boulder u.a.: 11-41.

Schmitter, Philippe C. 1997: Intermediaries in the Consolidation of Neo-Democracies: The Role of Parties, Associations and Movements, Working Paper 130, Institut de Ciènces Politiques i Socials, Barcelona, http://www.recercat.net/bitstream/2072/1336/1/ICPS130.pdf (Zugriff: 15.06.2004).

Schmitter, Philippe C. 1999: Critical Reflections on the "Functions" of Political Parties and their Performance in Neo-Democracies, in: Merkel, Wolfgang/Busch, Andreas (Hrsg.): Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme, Frankfurt a.M.: 475-495.

Schneider, Ben R. 1995: Democratic Consolidations: Some Broad Comparisons and Sweeping Arguments, in: Latin American Research Review 30: 215-234.

Schultz, Judith 2002: Präsidentielle Demokratien in Lateinamerika. Eine Untersuchung der präsidentiellen Regierungssysteme von Costa Rica und Venezuela, Norderstedt.

Schultze, Rainer-Olaf 1998: Ingeniería constitucional comparada. En torno al debate actual, in: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Hrsg.): El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Caracas: 57-67.

Schulze, Holger 1997: Neo-Institutionalismus. Ein analytisches Instrument zur Erklärung gesellschaftlicher Transformationsprozesse, Arbeitspapier 4/1997, Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin, Berlin.

Schumann, Elisabeth 1998: Ecuador: Zurück zur Regierbarkeit!?, in: Gabbert, Karin u.a. (Hrsg.): Die Macht und die Herrlichkeit, Bad Honnef: 186-196.

Scully, Timothy R. 1992: Rethinking the Center: Party Politics in Nineteenth- and Twentieth-Century Chile, Stanford.

Scully, Timothy R. 1995: Reconstituting Party Politics in Chile, in: Mainwaring, Scott P./Scully, Timothy R. (Hrsg.) 1995: Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America, Stanford: 100-137.

Scully, Timothy R./*Valenzuela*, J. Samuel 1993: De la democracia a la democracia. Continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partidos en Chile, in: Estudios Públicos 51: 195-228.

Seligson, Mitchell A. 1987: Democratization in Latin America: The Current Cycle, in: Malloy, James M./Seligson, Mitchell A. (Hrsg.): Authoritarians and Democrats. Regime Transition in Latin America, Pittsburgh: 3-12.

Shugart, Matthew S. 1985: The Two Effects of District Magnitude: Venezuela as a Crucial Experiment, in: European Journal of Political Research 13: 353-364.

Shugart, Matthew S. 1992: Electoral Reform in Systems of Proportional Representation, in: European Journal of Political Research 21 (3): 207-224.

Shugart, Matthew S. 1993: Of Presidents and Parliaments, in: East European Constitutional Review 2 (1): 30-32.

Shugart, Matthew S. 1995: The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Government in Presidential Systems, in: American Political Science Review 89 (2): 327-343.

Shugart, Matthew S. 2000: District Magnitude, in: Rose, Richard (Hrsg.): The Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: 66-68.

Shugart, Matthew S./*Carey*, John M. 1992: Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge u.a.

Shugart, Matthew S./*Haggard*, Stephan 2001: Institutions and Public Policy in Presidential Systems, in: Haggard, Stephan/McCubbins, Mathew D. (Hrsg.): Presidents, Parliaments, and Policy, Cambridge u.a.: 64-102.

Shugart, Matthew S./*Mainwaring*, Scott 1997: Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate, in: Shugart, Matthew S./Mainwaring, Scott (Hrsg.): Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge u.a.: 12-54.

Shugart, Matthew S./*Taagepera*, Rein 1994: Plurality versus Majority Election of Presidents: A Proposal for a 'Double Complement Rule', in: Comparative Political Studies 27 (3): 323-348.

Siavelis, Peter M. 1993: Nuevos argumentos y viejos supuestos: Simulaciones de sistemas electorales alternativos para las elecciones parlamentarias chilenas, in: Estudios Públicos 51: 229-267.

Siavelis, Peter M. 1997a: Continuity and Change in the Chilean Party System. On the Transformational Effects of Electoral Reform, in: Comparative Political Studies 30 (6): 651-674.

Siavelis, Peter M. 1997b: Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile, in: Mainwaring, Scott P./Shugart, Matthew S. (Hrsg.): Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge u.a.: 321-362.

Siavelis, Peter M. 2000a: Disconnected Fire Alarms and Ineffective Police Patrols: Legislative Oversight in Postauthoritarian Chile, in: Journal of Interamerican Studies and World Affairs 42 (1): 71-98.

Siavelis, Peter M. 2000b: The President and Congress in Post-Authoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation, University Park.

Siavelis, Peter M. 2001: Chile: Las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet, in: Lanzaro, Jorge (Hrsg.): Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina, Buenos Aires : 203-249.

Siavelis, Peter M. 2002: Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile, in: Morgenstern, Scott/Nacif, Benito (Hrsg.): Legislative Politics in Latin America, Cambridge u.a.: 79-113.

Siavelis, Peter M. 2004: Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿El fin de la Concertación?, in: Revista de Ciencia Política 24 (1): 58-80.

Siavelis, Peter M. 2005: La lógica oculta de la selección de candidatos en las elecciones parlamentarias chilenas, in: Estudios Públicos 98: 189-225.

Siavelis, Peter M./*Valenzuela*, Arturo 1996: Electoral Engineering and Democratic Stability: The Legacy of Authoritarian Rule in Chile, in: Lijphart, Arend/Waisman, Carlos H. 1996 (Hrsg.): Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America, Boulder: 77-99.

Smith, Peter H. 1995: The Changing Agenda for Social Science Research on Latin America, in: Smith, Peter H. (Hrsg.): Latin America in Comparative Perspective, Boulder u.a.: 1-29.

Sonntag, Heinz R. 2001: Crisis and Regression: Ecuador, Paraguay, Peru, and Venezuela, in: Garretón M., Manuel A./Newman, Edward (Hrsg.): Democracy in Latin America. (Re)Constructing Political Society, Tokio u.a.: 126-157.

Sosa-Buchholz, Ximena 1999: The Strange Career of Populism in Ecuador, in: Conniff, Michael L. (Hrsg.): Populism in Latin America, Tuscaloosa/Alabama: 138-156.

Steffani, Winfried 1979: Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien, Opladen.

Steinhauf, Andreas 2000a: Abgang aus der Ferne: Flucht und Rücktritt des peruanischen Präsidenten, in: Brennpunkt Lateinamerika, Kurzinfo VI: 225-227.

Steinhauf, Andreas 2000b: Dauerkrise oder Umschwung? Die zentralen Andenländer zwischen politischer Erneuerung und traditioneller politischer Kultur, in: Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation 17 (45): 11-16.

Steinhauf, Andreas 2000c: Die politische Krise im mittleren Andenraum. Zerfall der Demokratie unter neuen *caudillos*?, in: Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation 17 (45): 58-74.

Steinhauf, Andreas 2000d: Die politische Krise in Peru: Festsetzung des Fujimorismo und Polarisierung des Landes, in: Brennpunkt Lateinamerika 12: 121-128.

Steinhauf, Andreas 2000e: Peru vor den Wahlen 2000: Fujimori und kein Ende?, in: Brennpunkt Lateinamerika 4: 27-36.

Steinhauf, Andreas 2000f: Verwirrspiel, Unsicherheit und Chaos: Das Ende der Ära Fujimori, in: Brennpunkt Lateinamerika 19: 197-203.

Steinhauf, Andreas 2001: Quo Vadis Peru? Wahlen und Perspektiven für einen politischen Neubeginn, in: Brennpunkt Lateinamerika 11: 117-124.

Steinhauf, Andreas 2004a: Neue Formen politischer Organisation und Partizipation in den Andenländern, in: Kurtenbach, Sabine/Minkner-Bünjer, Mechthild/Steinhauf, Andreas (Hrsg.): Die Andenregion – neuer Krisenbogen in Lateinamerika, Frankfurt a.M.: 119-136.

Steinhauf, Andreas 2004b: Peru: Dekade des Autoritarismus, der Instabilität und politischer Dauerkrise, in: Kurtenbach, Sabine/Minkner-Bünjer, Mechthild/Steinhauf, Andreas (Hrsg.): Die Andenregion – neuer Krisenbogen in Lateinamerika, Frankfurt a.M.: 269-296.

Stepan, Alfred/*Skach*, Cindy 1994: Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective, in: Linz, Juan J./Valenzuela, Arturo (Hrsg.): The Failure of Presidential Democracy, Bd. 1: Comparative Perspectives, Baltimore u.a.: 119-136.

Stokes, Susan 1995: Democracy and the Limits of Popular Sovereignty in South America, in: Tulchin, Joseph S./Romero, Bernice (Hrsg.): The Consolidation of Democracy in Latin America, Boulder/London: 59-81.

Sznajder, Mario 1996: Transition in South America: Models of Limited Democracy, in: Democratization 3 (3): 360-370.

Taagepera, Rein 1997: The Tailor of Marrakesh: Western Electoral Systems Advice to Emerging Democracies, in: Elklit, Jørgen (Hrsg.): Electoral Systems for Emerging Democracies. Experiences and Suggestions, Copenhagen: 49-62.

Taagepera, Rein 1998: How Electoral Systems Matter for Democratization, in: Democratizacion 5 (3): 68-91.

Taagepera, Rein 2002: Designing Electoral Rules and Waiting for an Electoral System to Evolve, in: Reynolds, Andrew (Hrsg.): The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy, Oxford u.a.: 248-264.

Taagepera, Rein/*Grofman*, Bernard 1985: Rethinking Duverger's Law: Predicting the Effective Number of Parties in Plurality and PR Systems – Parties Minus Issues Equals One, in: European Journal of Political Research 13: 341-352.

Taagepera, Rein/*Grofman*, Bernard 2003: Mapping the Indices of Seats-Votes Disproportionality and Inter-Election Volatility, in: Party Politics 9 (6): 659-677.

Taagepera, Rein/*Shugart*, Matthew S. 1989: Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems, New Haven u.a.

Taagepera, Rein/*Shugart*, Matthew S. 1993: Predicting the Number of Parties: A Quantitative Model of Duverger's Mechanical Effect, in: American Political Science Review 87 (2): 455-464.

Tanaka, Martín 1997: Los espejos y espejismos de la democracia y el colapso de un sistema de partidos. Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada (paper prepared for delivery at the 1997 meeting of the LASA, México, April 17-19).

Tanaka, Martín 1998: Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada, Lima.

Tanaka, Martín 1999: Los partidos políticos en el Perú, 1992-1999: Estatalidad, sobrevivencia y política mediática, Documento de Trabajo 108, Lima.

Tanaka, Martín 2003: La situación de la democracia en Bolivia, Chile y Ecuador a inicios de siglo, Lima.

Tanaka, Martín 2004a: El gobierno de Alejandro Toledo, o cómo funciona una democracia sin partidos, in: Política 42: 129-153.

Tanaka, Martín 2004b: Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: El caso peruano, in: International IDEA (Hrsg.): Partidos políticos en la Región Andina: Entre la crisis y el cambio, Stockholm: 93-112.

Thelen, Kathleen 1999: Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Annual Review of Political Science 2: 369-404.

Thelen, Kathleen/*Steinmo*, Sven 1992: Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstreeth, Frank (Hrsg.): Historical Institutionalism in Comparative Politics, Cambridge: 1-32.

Thibaut, Bernhard 1992: Präsidentialismus, Parlamentarismus und das Problem der Konsolidierung der Demokratie in Lateinamerika, in: Iberoamerikanisches Archiv 18 (1/2): 107-150.

Thibaut, Bernhard 1994: Soziale Entwicklung und Demokratie in Lateinamerika zu Beginn der 90er Jahre, in: Junker, Detlef/Nohlen, Dieter/Sangmeister, Hartmut (Hrsg.): Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts, München: 124-148.

Thibaut, Bernhard 1996: Präsidentialismus und Demokratie in Lateinamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay im historischen Vergleich, Opladen.

Thibaut, Bernhard 1997a: Präsidentielle, parlamentarische oder hybride Regierungssysteme? Institutionen und Demokratieentwicklung in der Dritten Welt und in den Transformationsstaaten Osteuropas, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 8 (4): 5-37.

Thibaut, Bernhard 1997b: Regierungssysteme, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 4: Die östlichen und südlichen Länder, München: 466-475.

Thibaut, Bernhard 1998: El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada, in: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Hrsg.): El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Caracas: 127-150.

Thibaut Bernhard/*Skach*, Cindy 1997: Parlamentarische oder präsidentielle Demokratie? Zum theoretischen Grenznutzen einer institutionellen Dichotomie in der Regierungslehre, in: Hanisch, Rolf (Hrsg.): Demokratieexport in die Länder des Südens?, Hamburg: 541-573.

Thiery, Peter 2000a: Stabile Demokratien in Lateinamerika?, in: Brennpunkt Lateinamerika 6: 49-56.

Thiery, Peter 2000b: Transformation in Chile. Institutioneller Wandel, Entwicklung und Demokratie 1973-1996, Frankfurt a.M.

Thiery, Peter 2002: Demokratie und defekte Demokratien. Zur Präzisierung des Demokratiekonzepts in der Transformationsforschung, in: Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert W. (Hrsg.): Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen, Opladen: 71-91.

Thiery, Peter 2006: Lateinamerika, in: Merkel, Wolfgang u.a. 2006: Defekte Demokratie, Bd. 2: Regionalanalysen, Wiesbaden: 21-161.

Torres, Alfredo 2000: La reelección de Fujimori en 1995: ¿Una sorpresa más?, in: Welsch, Friedrich J./Turner, Frederick C. (Hrsg.): Opinión pública y elecciones en América, Caracas: 147-155.

Tuesta Soldevilla, Fernando 1986: Perú 1985: El derrotero de una nueva elección, Lima.

Tuesta Soldevilla, Fernando 1993: Peru, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Handbuch der Wahldaten Lateinamerikas und der Karibik, Opladen: 651-677.

Tuesta Soldevilla, Fernando 1994: Perú político en cifras. Élite política y elecciones (2. Aufl.), Lima.

Tuesta Soldevilla, Fernando 1995: Sistema de partidos políticos en el Perú, 1978-1995, Lima.

Tuesta Soldevilla, Fernando 1996: El impacto del sistema electoral sobre el sistema político peruano, in: Tuesta Soldevilla, Fernando (Hrsg.): Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996, Lima: 129-168.

Tuesta Soldevilla, Fernando 1999: Perú: Sistema electoral y fragmentación partidaria, in: Tuesta Soldevilla, Fernando (Hrsg.): Sistemas electorales en la Región Andina (mecanismos, efectos y reformas), Bogotá: 93-111.

Tuesta Soldevilla, Fernando (Hrsg.) 1999: Sistemas electorales en la Región Andina (mecanismos, efectos y reformas), Bogotá.

Tuesta Soldevilla, Fernando 2005: Peru, in: in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Elections in the Americas. A Data Handbook, Bd. 2: South America, Oxford u.a.: 445-486.

UNDP (United Nations Development Programme) 2005: Human Development Report 2005, New York u.a., http://hdr.undp.org/reports/global/2005/pdf/HDR05_HDI.pdf (Zugriff: 13.10.2006).

Valenzuela, Arturo 1994: Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government, in: Linz, Juan J./Valenzuela, Arturo (Hrsg.): The Failure of Presidential Democracy, Bd. 2: The Case of Latin America, Baltimore u.a.: 91-150.

Valenzuela, Arturo 1996: Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario, in: Estudios Públicos 64: 1-69.

Valenzuela, Arturo 1998: The Crisis of Presidentialism in Latin America, in: Mainwaring, Scott P./Valenzuela, Arturo (Hrsg.): Politics, Society, and Democracy. Latin America, Boulder/Oxford: 121-139.

Valenzuela, Arturo 2004: Latin American Presidencies Interrupted, in: Journal of Democracy 15 (4): 5-19.

Valenzuela, Arturo/*Siavelis*, Peter 1991: Ley electoral y estabilidad democrática: Un ejercicio de simulación para el caso de Chile, in: Estudios Públicos 43: 27-87.

Valenzuela, J. Samuel 1992: Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions, in: Mainwaring, Scott P./O'Donnell, Guillermo/Valenzuela, J. Samuel (Hrsg.): Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective, Notre Dame: 57-104.

Valenzuela, J. Samuel/*Scully*, Timothy R. 1997: Electoral Choices and the Party System in Chile. Continuities and Changes at the Recovery of Democracy, in: Comparative Politics 29: 511-527.

Vanden, Harry E./*Prevost*, Garry 2002: Politics, Power, Institutions, and Actors, in: Vanden, Harry E./Prevost, Garry (Hrsg.): Politics in Latin America: The Power Game, Oxford u.a.: 177-228.

Verdesoto Custode, Luis 1989: El sistema de partidos políticos y la sociedad civil en Ecuador, in: Meyer, Lorenzo/Reyna, José Luis (Hrsg.): Los sistemas políticos en América Latina, México: 127-170.

Verdesoto Custode, Luis 1996: Temas para una sociedad en crisis. ¿Es posible gobernar desde los consensos?, Quito.

Villena Fiengo, Sergio (Hrsg.) 1997: Neopopulismo y democracia. Estudios andinos (Cuadernos de Ciencias Sociales 96), San José.

Waschkuhn, Arno 1994: Institutionentheoretische Ansätze, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 2: Politikwissenschaftliche Methoden, München: 188-195.

Weeks, Gregory 2000: The Long Road to Civilian Supremacy over the Military: Chile, 1990-1998, in: Studies in Comparative International Development 35 (2): 65-82.

Weffort, Francisco C. 1993: What Is a 'New Democracy'?, in: International Social Science Journal 46 (136): 245-256.

Wehr, Ingrid 2001: Lipset und Rokkan „a la latina": Einige Überlegungen anhand des chilenischen Parteiensystems, in: Eith, Ulrich/Mielke, Gerd (Hrsg.): Gesellschaftliche Konflikte und Parteiensysteme. Länder- und Regionalstudien, Wiesbaden: 203-220.

Wehr, Ingrid 2004: Das Parteiensystem des nach-autoritären Chile: Vom polarisierten Pluralismus zur Nordamerikanisierung?, in: Imbusch, Peter/Messner, Dirk/Nolte, Detlef (Hrsg.): Chile heute. Politik, Wirtschaft, Kultur, Frankfurt a.M.: 379-400.

Werz, Nikolaus 2000: Politische Parteien in Lateinamerika, in: Hirsch-Weber, Wolfgang/Nolte, Detlef (Hrsg.): Lateinamerika: ökonomische, soziale und politische Probleme im Zeitalter der Globalisierung, Hamburg: 105-129.

Werz, Nikolaus 2001: Parteien und Populisten: Beispiele aus Südamerika (Andenregion), in: Eith, Ulrich/Mielke, Gerd (Hrsg.): Gesellschaftliche Konflikte und Parteiensysteme. Länder- und Regionalstudien, Wiesbaden: 233-245.

Werz, Nikolaus/*Bendel*, Petra 1997: Politische Parteien: Lateinamerika, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 4: Die östlichen und südlichen Länder, München: 437-444.

Werz, Nikolaus/*Bendel*, Petra 1998: Politische Parteien in Lateinamerika, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen, Reinbek bei Hamburg: 630-636.

Westle, Bettina 2002: Politische Kultur, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, Wiesbaden: 319-341.

Weyland, Kurt 1997: 'Growth with Equity' in Chile's New Democracy, in: Latin American Research Review 32 (1): 37-67.

Weyland, Kurt 2000: A Paradox of Success? Determinants of Political Support for President Fujimori, in: International Studies Quarterly 44: 481-502.

Whitehead, Laurence 1989: The Consolidation of Fragile Democracies: A Discussion with Illustrations, in: Pastor, Robert A. (Hrsg.): Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum, New York: 76-95.

Winkler, Jürgen R. 2002: Parteien und Parteiensysteme, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, Wiesbaden: 213-238.

Winter, Johannes/*Scharmanski*, André 2005: Sind die Andenstaaten unregierbar?, in: Zeitschrift Entwicklungspolitik 14: 30-34.

Wolff, Jonas 2004: Demokratisierung als Risiko der Demokratie? Die Krise der Politik in Bolivien und Ecuador und die Rolle der indigenen Bewegungen (HSFK-Report 6/2004), http://cgi.hsfk.de/fileadmin/downloads/report0604.pdf (Zugriff: 15.01.2006).

Woy-Hazleton, Sandra L. 1982: The Return of Partisan Politics in Peru, in: Gorman, Stephen M. (Hrsg.): Post-Revolutionary Peru: The Politics of Transformation, Boulder: 33-72.

Woy-Hazleton, Sandra L./*Hazleton*, William A. 1986: Peru, in: Hopkins, Jack W. (Hrsg.): Latin American and Caribbean Contemporary Record, Bd. 4: 1984-1985, New York u.a.: 375-394.

Youngers, Coletta A. 2000a: Deconstructing Democracy: Peru Under President Alberto Fujimori, Washington D.C.

Youngers, Coletta A. 2000b: Peru: Democracy & Dictatorship, in: Foreign Policy 5 (34), http://www.wola.org/peru_colettaforeignpolicy_article.htm (Zugriff: 03.07.2005).

Zakaria, Fareed 1997: The Rise of Illiberal Democracy, in: Foreign Affairs 76 (6): 22-43.

Zakaria, Fareed 2003: The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad, New York u.a.

Periodika

Cambio, 12.03.2007: Al borde del desastre.

DIE ZEIT, 08.12.2005: Die Frau auf dem Panzer.

Economist, 25.04.2005: A Coup by Congress and the Street, http://www.economist.com/agenda/PrinterFriendly.cfm?story_id=3893731 (Zugriff: 25.11.2005).

Economist, 15.09.2005: Democratic at Last. Cleaning up the Constitution, http://www.economist.com/PrinterFriendly.cfm?story_id=4409107 (Zugriff: 25.11.2005).

Economist, 27.10.2005: The Latinobarómetro Poll. Democracy's Ten Year Rut, http://www.economist.com/world/la/displaystory.cfm?story_id=5093522 (Zugriff: 25.11.2005).

El Mundo, 09.03.2007: Se cuece el golpe en Ecuador.

FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung), 23.04.2005: Gutiérrez verfassungsgemäß abgesetzt? OAS zweifelt an der Legitimität des Regierungswechsels in Ecuador.

SZ (Süddeutsche Zeitung), 21.04.2005: Parlament setzt Präsidenten ab.

Liste der Gesprächspartner

Andrade, Pablo (Universidad Andina Simón Bolívar), 31.08.2005, Quito.

Borja, Rodrigo (ecuadorianischer Staatspräsident von 1988 bis 1992), 31.08.2005, Quito.

Burbano de Lara, Felipe (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; FLACSO), 06.09.2005, Quito.

De la Torre, Carlos (FLACSO), 30.08.2005, Quito.

Langer, Michael (Friedrich-Ebert-Stiftung), 05.09.2005, Quito.

Pachano, Simón (FLACSO), 12.09.2005, Quito.

Rothfritz, Helga (Konrad-Adenauer-Stiftung), 12.08.2005, Quito.

Schlegl, Armin (Hanns-Seidel-Stiftung), 30.08.2005, Quito.

Zimmermann, Janos (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), 07.09.2005, Quito.