

Liliana De Riz/Dieter Nohlen

Verfassungsreform und Präsidentialismus in Argentinien

Der Blick auf die argentinische Verfassungsgeschichte enthüllt einen gewiss paradoxen Tatbestand. Trotz großer politischer Instabilität und häufiger Wechsel zwischen Demokratie und Diktatur ist das Land in eineinhalb Jahrhunderten politischer Geschichte mit fast nur einer Verfassung ausgekommen: der noch heute gültigen Verfassung von 1853. Trotzdem haben Verfassungsfragen, die ihren Fixpunkt in dieser ehrwürdigen Verfassung hatten, eine lange Tradition. Mit ihrer Debatte verbinden sich zwei Tendenzen, eine konservative, die zunächst dominierte, und eine reformerische, die nach den ersten *De-facto*-Regimen, d.h. autoritären Herrschaftsausübungen einsetzte. Von konservativer Seite wurde an der historischen Verfassung festgehalten und auf dem Wege von Teilreformen versucht, sie an neue Ideen und Herausforderungen anzupassen. Von reformerischer Seite wurde hingegen eine neue Verfassung gefordert, allein schon deshalb, weil die Verfassung von 1853 relativ rigide Bestimmungen hinsichtlich ihrer Reform enthielt. Die Peronisten (*Partido Justicialista*, PJ) waren es, die zuerst dieses Ziel mit der kurzlebigen Verfassung von 1949 umsetzten. Diese wurde nach dem Sturz Juan D. Peróns 1955 suspendiert und 1957 endgültig außer Kraft gesetzt. Gegen das peronistische Verfassungsprojekt waren die Radikalen (*Unión Cívica Radical*, UCR) mit einem eigenen angerannt. Aus der Unversöhnlichkeit der beiden Verfassungsprojekte resultierte letztendlich die fortdauernde Legitimität der Traditionsverfassung. Peronisten und Radikale propagierten zwar die Notwendigkeit einer neuen Verfassung, konnten jedoch aufgrund ihrer sterilen machtpolitischen Konfrontation keinen Konsens bei der Eröffnung eines entsprechenden Verfahrens erzielen. Erst 1994 war es ihnen möglich, sich auf eine Reform der alten Verfassung zu einigen (Text in: Cárdenas Gracia 1997), nachdem Versuche, von der Regierungsbank aus Teilreformen per Mehrheitsentscheid gegen die jeweils in Opposition befindliche Partei durchzudrücken, gescheitert waren.

Im Folgenden wird zunächst der machtpolitisch durchwirkte Prozess nachgezeichnet, der zur Reform von 1994 führte. Diese historisch-genetische Analyse ist notwendig, um dem häufigen Missverständnis vorzubeugen, bei

Verfassungsreformen (in der Politikwissenschaft sagt man neuerdings *constitutional engineering*) handele es sich um einen Ersatz bestehender institutioneller Regeln durch solche, die in der Theorie des *Good Governance* überzeugender sind, also implizit um ein Geschehen im luftleeren Raum. Vielmehr sind Verfassungen und Verfassungsreformen Ergebnisse eines historischen Prozesses, in den die spezifischen Machtkonstellationen und -interessen hineinspielen. So gilt es zunächst, den gescheiterten Reformversuch der Regierung Alfonsín darzustellen, auf den sich die späteren Reformen beziehen. Anschließend wird der anfänglich höchst konfliktive, dann in Konsens mündende Weg zur Reform beschrieben, ehe diese in einzelnen Bereichen dargestellt sowie auf ihre Tragweite und Auswirkungen hin untersucht wird. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht der argentinische Präsidentialismus. Abschließend wird kurz auf die Postreformdebatte eingegangen, die sich kaum noch auf die Verfassungsreform von 1994 bezieht, sondern auf neue Reformfelder, insbesondere die Parteiengesetzgebung und das Wahlsystem, die ihrerseits freilich für die Funktionsfähigkeit des politischen Systems von ebenso großer Bedeutung sind.

Für jene, die in der vergleichenden Regierungslehre nicht so bewandert sind, sei vorausgeschickt, dass unter den Regierungssystemen zwischen Parlamentarismus und Präsidentialismus unterschieden wird. Im Parlamentarismus sind Regierung und Parlamentsmehrheit aufs Engste miteinander verbunden, denn die Regierung geht aus dem Parlament hervor und bleibt im Prinzip nur so lange im Amt, wie sie das Vertrauen des Parlaments besitzt; der Regierungschef kann das Parlament auflösen. Die klassische Gewaltenteilung, wie sie Montesquieu entwarf, ist aufgehoben. Parlament und Regierung teilen sich die Exekutiv- und die Legislativfunktion. Urtyp parlamentarischer Regierung ist das britische Regierungssystem (Westminster-Modell). Im Präsidentialismus sind die Gewalten in wichtigen Aspekten strikt voneinander getrennt: Die Legislative und die Exekutive sind auf zwei unterschiedliche Organe verteilt, die unabhängig von einander sind. Weder kann das Parlament den Präsidenten als Chef der Exekutive abwählen, noch kann dieser das Parlament auflösen. Urtyp des Präsidentialismus ist das US-amerikanische Regierungssystem mit seinen *checks and balances*, den Kontrollen und Gegengewichten, d.h. einem System der Koordinierung und Verschränkung der Gewalten. Während nun für den Parlamentarismus neben dem Westminster-Modell verschiedene Typen (etwa der "reine Parlamentarismus" Weimarer Prägung oder der "gebändigte Parlamentarismus" nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland) geläufig sind, wird der Präsi-

dentialismus in der Regel als ein System betrachtet, das mit dem US-amerikanischen Regierungssystem identisch ist und keine Varianten kennt. In Wahrheit gibt es in Lateinamerika jedoch unterschiedliche Ausprägungen des Präsidentialismus. Diese reichen von strikt präsidentiellen Typen eindeutiger Dominanz des Präsidenten und mit nur geringen *checks and balances* zwischen den Gewalten über gemäßigte Typen ausgewogenerer Machtbalance zwischen Exekutive und Legislative bis hin zu Typen, die in der Regierungspraxis quasi parlamentarisch anmuten (Nohlen/Fernández 1998: 104ff.).

1. Der gescheiterte Reformversuch von Raúl Alfonsín

Nach der Demokratisierung im Jahre 1983 setzte die neue demokratische Regierung die Reform der Verfassung auf ihre politische Agenda. Präsident Raúl Alfonsín von der UCR berief 1985 eine Kommission, den *Consejo para la Consolidación de la Democracia* (CCD) – ein, die Vorschläge zur Erneuerung des Institutionensystems mit dem Ziel der Vertiefung und Konsolidierung der Demokratie ausarbeiten sollte. Der Auftrag schien das allergrößte Gewicht auf die Dezentralisierung zu legen, jedoch wurde die Frage der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative zum Kern der Reformvorschläge. Die junge Demokratie sollte mit institutionellen Mechanismen ausgestattet werden, die eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament, d.h. auch der Opposition förderten. In der Reform des Präsidentialismus wurde die institutionelle Antwort auf die politische Dauerkrise gesehen, mit der dem Syndrom chronischer Instabilität – als Kennzeichen argentinischer Politik – ein Ende gesetzt werden sollte (Torre/De Riz 1991).

Diese Erwartung an die Reform des Regierungssystems stand in engem Zusammenhang mit den seinerzeit aufkommenden Vorstellungen, dass der Präsidentialismus letztendlich die wesentliche Ursache für die Probleme der Demokratie in Lateinamerika sei. Der Staatsrechtler Carlos Nino, enger Berater von Alfonsín und vom Präsidenten mit der Leitung des CCD betraut, vertrat eine Diagnose, die im Einklang mit der von Juan J. Linz formulierten Kritik am Präsidentialismus stand (Linz 1988; Linz/Valenzuela 1994), jedoch nicht deren strikte Konsequenz zog, den Präsidentialismus durch den Parlamentarismus zu ersetzen. Vielmehr plädierte Nino dafür, „die Vorteile des Präsidentialismus zu bewahren und zu versuchen, seine Dysfunktionen abzuschwächen“ (Nino 1988: 121). Damit stand Nino im Grunde den Politikwissenschaftlern näher, welche die Linz'schen Thesen für überzeichnet hielten, sich vor allem gegen den Parlamentarismus als die bessere Alterna-

tive für Lateinamerika wendeten und stattdessen eine Anpassung des Präsidialismus an die Erfordernisse modernen Regierens favorisierten (Nohlen/De Riz 1991; Nohlen/Fernández 1991; dies. 1998).

In den 1986 und 1987 vorgelegten Berichten des CCD wurden dem Präsidialismus u.a. die Mängel zugeschrieben, eine Personalisierung der Macht zu fördern, das politische System in Krisensituationen zu lähmen und eine Konfrontation sowohl zwischen Regierung und Opposition als auch zwischen Exekutive und Legislative zu begünstigen (*Consejo para la Consolidación de la Democracia* 1986-1987). So beinhaltete der Vorschlag des CCD einen Wechsel vom reinen Präsidialismus zu einem semipräsidentiellen Regierungssystem, für das die Verfassung der V. Französischen Republik Pate stand, die ihrerseits als Folge der Regierbarkeitsprobleme im reinen Parlamentarismus der IV. Republik zustande gekommen war. Der Reformvorschlag sah die Übertragung der Regierungsgeschäfte an einen Premierminister vor, der vom Präsidenten berufen und abberufen werden könnte, der aber gleichzeitig dem Parlament gegenüber verantwortlich sein sollte. Wie Juan Vicente Sola (1988) erblickte auch der CCD in der Figur des Premierministers das institutionelle Instrument, um die bisherige strukturelle Konfrontation zwischen Exekutive und Legislative zu überwinden und um die argentinische Konkurrenzdemokratie zu einer Konsensdemokratie zu entwickeln. Weiterhin sollte die Amtszeit des Präsidenten von bisher sechs auf vier Jahre beschränkt und die Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl eingeräumt werden. Auch sollte die bislang indirekte Wahl des Präsidenten, welche die Möglichkeit einschloss, dass ein Kandidat gewählt würde, der nicht über die Mehrheit in der Wählerschaft verfügte, nunmehr statt über ein Wahlmännergremium direkt über die Wähler erfolgen. Schließlich sollte ein Verfassungsrat eingerichtet werden, der bei Konflikten zwischen Exekutive und Legislative zu vermitteln hätte.

Die theoretische Kritik, der Präsidialismus sei nicht die geeignete Regierungsform für die demokratische Transition und Konsolidierung, stand seinerzeit freilich im krassen Gegensatz zur politischen Realität. Die wirtschaftliche Krise der 1980er Jahre stellte die Politik vor enorme Herausforderungen. Das Ausmaß der Krise und der drohende Staatsbankrott forderten die Ausübung einer gebündelten Entscheidungsmacht durch den Präsidenten, ebenso wie die Legitimation dieser Politik nach politischen Parteien verlangte, die in der Lage waren, soziale Einschnitte als Folge der Krise zu akzeptieren und einen Konsens über den zukünftigen politischen Kurs des Landes zu erzielen (Paramio 1993; Nohlen 1997). Wie auch in anderen Ländern La-

teinamerikas, war von den zentralen politischen Institutionen das Parlament, in welchem die parteipolitischen Gegensätze hart aufeinander prallten und die Abgeordneten ihre Wählerklientel (und sich selbst) zu bedienen trachteten, am wenigsten bereit, den wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen im "verlorenen Jahrzehnt" zu begegnen. Die Krise war die Stunde der Exekutive.

Des Weiteren trat – nach wenigen Jahren der gemeinsamen Verpflichtung auf die Traditionsverfassung – als Folge der wieder eröffneten Verfassungsdebatte das gegenseitige Misstrauen zwischen Radikalen und Peronisten erneut zu Tage. Dabei erwiesen sich UCR und Peronisten als unfähig, ihren bisherigen Konfrontationskurs in Verfassungsfragen durch eine Verhandlungs- und Kompromisspolitik zu ersetzen, um auf diesem Wege Einvernehmen über die Institutionenreform zu erzielen. So blieb ein reformaktives Parlament und eine dem Kongress gegenüber verantwortliche Exekutive eine Wunschvorstellung, die von der politischen Realität aufgrund der genannten Bedingungen weit entfernt war.

Das durch Präsident Alfonsín entsprechend den Empfehlungen des CCD in Gang gebrachte Projekt fand folglich nur bei wenigen Peronisten (u.a. Carlos Menem) Gefallen. Das reichte nicht aus, um das Reformvorhaben konkretere Formen gewinnen zu lassen. Auch der ausdrückliche Verzicht Alfonsíns auf eine mögliche zweite Amtszeit überwandt die Gegnerschaft derjenigen nicht, die der Überzeugung waren, dass es sich nur um ein Projekt handelte, das die machtpolitischen Ambitionen des Präsidenten und seiner Partei befriedigen sollte. Ebenso wenig konnte Alfonsín die Bedenken beseitigen, die gegen ein semipräsidentiellen Regierungssystem, so wie es der CCD favorisierte, geäußert wurden, die sowohl bei den Peronisten als auch bei den Radikalen vorhanden waren.

Nach dem Scheitern der wirtschaftlichen Stabilisierung, welche der *Plan Austral* bewerkstelligen sollte, und nach der damit in Verbindung stehenden Niederlage der Radikalen bei den Teilwahlen zum Repräsentantenhaus von 1987 trat angesichts der bevorstehenden Präsidentschaftswahlen die politische Machtfrage zwischen beiden Parteien immer stärker in den Vordergrund. In diesem veränderten politischen Ambiente, das bei den Peronisten auch einen parteiinternen Machtwechsel vom eher konsensbereiten Cafiero zum parteipolitisch strikt konfrontativen Carlos Menem mit sich brachte, lief jede Anstrengung, eine Einigung zwischen Radikalen und Peronisten auf einen institutionellen Reformvorschlag zu erzielen, ins Leere (De Riz/Smulovitz 1991; Alfonsín 1996).

2. Der Weg zur Verfassungsreform

Die Verfassungsreform, die während der Amtszeit Alfonsíns gescheitert war, kam schließlich unter der Regierung seines Nachfolgers Menem zustande. Sie war das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses. Ihren Ursprung hatte sie zum einen in der Ambition des Präsidenten, seine Wiederwahl zu erreichen, zum anderen in der Zielsetzung der Opposition, die Machtbefugnisse des Präsidenten zu beschränken. Menem griff auf die Empfehlungen des CCD in der Frage der Wiederwählbarkeit des Präsidenten zurück, die Opposition in jener der Einführung eines vom Parlament abhängigen Kabinettschefs. Zudem forderte sie weitere, das Parlament stärkende Reformen in den Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative. Auf diese Weise hoffte sie, einen gemäßigten Präsidentialismus (*presidencialismo atenuado*) im Lande etablieren zu können.

Zunächst versuchte freilich die Regierung Menem, ihre Verfassungsreformvorstellungen gestützt auf ihre parlamentarische Stärke durch die Institutionen zu boxen. Anfang 1992 brachte Menem, durch die wirtschaftliche Stabilisierung begünstigt, die Verfassungsreform erneut auf die Regierungsagenda. Der überraschende Rücktritt des Innenministers Gustavo Béliz im August 1993 warf jedoch ein dunkles Licht auf die Absicht, mit der die Regierung die Reform vorantrieb. Im Text seiner Rücktrittserklärung prangerte der Minister dubiose Vorgänge an, mit deren Hilfe um jeden Preis das Ziel einer Verfassungsreform erreicht werden sollte. Das hochpolemische Thema der Wiederwahl des Präsidenten dominierte die Debatte und versperrte den Blick auf die ansonsten auf die Modernisierung des Staates gerichteten Aspekte des Regierungsentwurfs, dessen Begründung in weiten Teilen der Argumentationslinie des CCD entsprach. Die Opposition der Gegner der Reform begründete sich vornehmlich darauf, dass die angestrebte Wiederwahlmöglichkeit des Präsidenten allein auf die Absicht der Regierung zurückzuführen sei, einen "hegemonischen Präsidentialismus" (*presidencialismo hegemónico*) zu installieren, mit welchem, anknüpfend an frühere Machtambitionen, die Peronisten die Macht zu pachten versuchten. Hierzu gesellten sich allgemeinere Argumente, die sich auf die angestrebte Unterordnung des Justizwesens unter die Politik und der damit einhergehenden Beschneidung von Grundrechten bezogen. Im Zuge der veränderten Machtverhältnisse hatte sich die Situation im Vergleich zur Amtszeit von Alfonsín umgekehrt: Die Peronisten trieben die Verfassungsreform voran, während die Opposition aus Radikalen ihr entgegentrat. Die Radikalen waren allenfalls bereit,

unter Ausklammerung der Frage der Wiederwahl des Präsidenten mit den Peronisten über die Verfassungsreform zu reden.

Die zweiten Teilwahlen zur Teilerneuerung des Repräsentantenhauses am 3. Oktober 1993 endeten mit einem neuerlichen Erfolg der Peronisten, die 42,3% der Stimmen erreichten, gegenüber 30% der Stimmen, die auf die Radikalen entfielen. In der strategisch wichtigen Provinz Buenos Aires, in der ein Drittel der Wählerschaft wohnt, siegte der PJ mit 48,1% der Stimmen gegenüber 25% für die UCR (De Riz 1994). Im Hinblick auf die in Frage stehende Verfassungsreform bestätigten diese Ergebnisse, dass eine Reform nur durch Verhandlungen zwischen den wichtigsten Parteien zu erreichen war. Die Strategie der Regierung blieb jedoch unverändert auf Durchsetzung per Mehrheitsentscheid gerichtet. Nach undurchsichtigen Verhandlungsprozessen innerhalb der Peronisten selbst und dank der entscheidenden Stimme des Senators von San Juan, Leopoldo Bravo (UCR), gelang es der Regierung, ihr Reformprojekt per Zweidrittelmehrheit durch den von ihr dominierten Senat zu bringen, wobei sie allerdings gezwungen war, Bravo einige Konzessionen zu machen, beispielsweise die Einführung der Direktwahl des Präsidenten fallen zu lassen. Gegenüber der Öffentlichkeit manifestierte die Regierung auf diese Weise jedoch ihre Absicht, die Wiederwahl des Präsidenten um jeden Preis einzuführen.

Anders als im Senat verfügten die Peronisten im Abgeordnetenhaus über keine derart starke Repräsentation, um auch in dieser Kammer die Reform mit qualifizierter Mehrheit gegen die Opposition durchsetzen zu können. Die Regierung schlug deshalb in der Folgezeit zwei parallele institutionelle Strategien ein: zum einen zog sie in Erwägung, ein Referendum abzuhalten, bei dem sich die Wähler für oder gegen eine Verfassungsreform entscheiden sollten. Zum anderen überlegte sie, das Reformvorhaben durch eine Neuinterpretation des Art. 30 der Verfassung voranzubringen. Die Kommission des Repräsentantenhauses über Verfassungsangelegenheiten (*Comisión de Asuntos Constitucionales de Diputados*) sollte diesen Artikel so interpretieren, dass nicht zwei Drittel der gesetzlichen Zahl, sondern nur zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Repräsentantenhaus zustimmen müssten, um das Reformprojekt zu verabschieden.

Die Radikalen standen in dieser Situation vor einem Dilemma. Entweder beharrten sie auf ihrer Weigerung, der Reform zuzustimmen, im Falle eines Referendums riskierten sie jedoch damit eine (erneute Wahl-)Niederlage, oder sie schwenkten auf eine Verhandlungslinie ein, vermieden eine Niederlage an den Urnen, würden aber mit ihren Stimmen eine Reform legitimie-

ren, von der sie sicher sein konnten, dass die Regierung sie auch ohne Zustimmung der Opposition durchgesetzt hätte. Umfragen zufolge, die im September 1993 durchgeführt wurden, stimmte 50% der Bevölkerung einer Verfassungsreform zu. Im Falle eines Referendums ergab sich nach einer in zehn Provinzen erfolgten Umfrage eine wahrscheinliche Wahlbeteiligung von 70% und eine Zustimmung von ebenfalls 70% (SOFRES-IBOPE).

Die institutionelle Offensive der Peronisten brach über die Radikale Partei just zu einer Zeit herein, als sie sich infolge der Wahlniederlage in einer Führungskrise befand. Ex-Präsident Alfonsín, der sich in den Jahren zuvor vehement gegen die Gefahr einer "menemistischen Hegemonie" gewandt hatte, entschied sich für Verhandlungen. Ein erheblicher Teil der radikalen Führungspersonen neigte ebenfalls zu einer Kompromisslösung. Hingegen lehnten Senator Fernando de la Rúa aus Buenos Aires sowie Juan Manuel Casella und Federico Storani aus der Provinz Buenos Aires und andere national bekannte Führungspersonen der UCR Verhandlungen strikt ab. Alfonsín, der erneut zum Parteivorsitzenden gewählt worden war, ergriff eigenmächtig die Initiative zu Verhandlungen und steuerte eine Kompromisslösung an (Alfonsín 1996: Kapitel V): Gegen das Einverständnis mit der verfassungsmäßigen Verankerung der Wiederwahl des Präsidenten sollte Menem Reformen zur Einschränkung der Macht des Präsidenten konzedieren. Auf der Grundlage dieses Tausches unterzeichneten Menem und Alfonsín am 14. November 1993 ein Abkommen über die inhaltlichen Grundlinien der Verfassungsreform, das später als Pakt von Olivos bekannt wurde. Mit dem behende erzielten Übereinkommen überraschten Alfonsín und Menem die Öffentlichkeit. Als unmittelbare Folge des Paktes wurde das von der Regierung geplante Referendum suspendiert. Mit ihm wurde der Weg zur Wahl einer Verfassungsgebenden Versammlung (*Convención Constituyente*) freigemacht, die einen klar umrissenen Reformauftrag erhielt. Die Regierung behielt sich vor, gegebenenfalls auf ein Referendum zurückzugreifen, sollte die UCR Alfonsíns Initiative nicht unterstützen. Diese Kautel ist ein Hinweis darauf, mit welcher Energie Menem weiterhin die Reform betrieb und wie gering letzten Endes der Handlungsspielraum der Radikalen war. Der Parteitag (nationale Parteikonvent) der UCR stimmte noch im Dezember 1993 mit 70% der Delegiertenstimmen dem Reformvorhaben zu.

Der Pakt von Olivos beinhaltete grundsätzliche Übereinstimmungen, welche die Verfassungsgebende Versammlung bindend zu verabschieden hatte. Zu ihnen gehörten die Direktwahl des Präsidenten, die Verkürzung seiner Amtszeiten auf vier Jahre, die einmalige direkte Wiederwahl sowie

jene nach einem Intervall von mindestens vier Jahren zwischen zwei Präsidentschaftsperioden. Hierin wurde weitestgehend den Reformvorstellungen des CCD entsprochen, weniger freilich in der Einführung des Postens eines Kabinettschefs (*Jefe de Gabinete*), der, wie Bernhard Thibaut (1996: 229) trefflich feststellte, nurmehr "einen matten Abglanz der früheren Pläne (darstellt), zu einem semipräsidentiellen System überzugehen". Des Weiteren war man sich grundsätzlich einig über die Streichung der konfessionellen Voraussetzung für die Wählbarkeit zum Präsidenten, über die Einführung der absoluten Mehrheitswahl mit Stichwahl, die Direktwahl von nunmehr drei Senatoren pro Provinz mit einer Amtszeit von vier Jahren (statt bisher neun bei Drittelerneruerung), über die Einführung der Mehrheitswahl mit Minderheitenvertretung (zwei Senatoren für die Mehrheitspartei, ein Senator für die zweitstärkste Partei) sowie über die Reduzierung der Möglichkeit, über Not- und Dringlichkeitsdekrete zu regieren. Hinsichtlich einer Gewährleistung der Unabhängigkeit der Justiz wurde die Schaffung eines Richterrates (*Consejo de Magistratura*) vereinbart, dem die Aufgabe übertragen wurde, bindende Zweier- oder Dreivorschläge für die Ernennung von Richtern zu machen, sowie die Ernennung der Richter des Obersten Gerichtshofs durch den Senat mit absoluter Mehrheit. Schließlich enthielt der Pakt von Olivos noch die Direktwahl des Bürgermeisters von Buenos Aires.

Diese Reformideen bildeten den Kern grundsätzlicher Übereinstimmungen (*Núcleo de Coincidencias Básicas*), die im "Gesetz zur Notwendigkeit einer Verfassungsreform" (*Ley declarativa de la Necesidad de Reforma*, Nr. 24.309) niedergelegt wurden. Die einzige Änderung bestand darin, dass Peronisten und Radikale im Senat die Verringerung der Mandatszeit der Senatoren von neun auf vier Jahre ablehnten und sich auf sechs Jahre einigten. Das Verfassungsreformgesetz unterschied zwischen diesen Kernübereinstimmungen, die *en bloque* zu verabschieden waren, da die Ablehnung einzelner Reformen automatisch die Ablehnung des gesamten Reformwerks bewirken sollte, und Reformvorhaben, die der Beratung der Verfassunggebenden Versammlung freigestellt sein sollten. Mit der Einschränkung der Beratungsfreiheit der *Convención Constituyente* machte der Kongress freilich ausgiebigen Gebrauch von seinen vorkonstitutionellen Prärogativen, ein Tatbestand, der zu zahlreichen Kontroversen Anlass gab. Bei aller Kritik an der Bindung des Verfassungsgebers an eine zwischenparteiliche Vereinbarung (Jackisch 1996: 127) muss allerdings berücksichtigt werden, dass sie die Voraussetzung für eine Konsenslösung war und mit ihr eine verhängnis-

volle Tradition des verfassungsrechtlichen Stillstands bzw. der Implementation per Mehrheit gebrochen wurde.

Bei den Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung am 10. April 1994 erreichten Peronisten und Radikale zusammen 57% der Stimmen. Das Ergebnis zeigte ein starkes Anwachsen dritter Parteien als Folge der Vorbehalte, die in der Öffentlichkeit gegenüber dem geheim verhandelten Reformvorhaben (*pactismo secreto*) bestanden. Verglichen mit den vorangegangenen Parlamentswahlen vom Oktober 1993 verlor der PJ sechs Prozentpunkte und die UCR elf Prozentpunkte. Die Ursache für den massiven Stimmenverlust der Radikalen und für die beträchtlichen Einbußen der Peronisten lag in der öffentlichen Wahrnehmung der Reform. Hinter der Neuausrichtung der Institutionen steckten, so die weitverbreitete Ansicht, nur die persönlichen Ambitionen der beteiligten Akteure: Für den Präsidenten war dies die Wiederwahlmöglichkeit und für den Ex-Präsidenten Alfonsín das Ziel, innerhalb seiner Partei die Führungsrolle wiederzuerlangen. Die vordem stets unter machtpolitischen Erwägungen vorgenommene Einschätzung einer Verfassungsreform durch die Parteien selbst, die in der Vergangenheit entsprechende Vorhaben keiner Seite reüssieren ließ, beherrschte weite Teile der öffentlichen Meinung. Diese Perzeption erklärt auch z.T. das öffentliche Desinteresse an der Verfassungsdiskussion vor und während der Sitzungen der Verfassungsgebenden Versammlung.

Im Hinblick auf die politische Machtverteilung zeigten die Wahlen zum Verfassungskonvent folgende Ergebnisse: mit 19,9% der Stimmen ein Wahldebakel für die UCR, einen schmerzlichen Verlust für den PJ – mit 37,7% das niedrigste Stimmenergebnis seit der Niederlage 1983 –, ein kräftiges Anwachsen der linken Mitte, repräsentiert durch den *Frente Grande* (13,6% der Stimmen) mit Carlos "Chacho" Alvarez an der Spitze und in kleinerem Umfang eine Zunahme auf 9% der Stimmen des im rechten Spektrum angesiedelten *Movimiento por la Dignidad y la Independencia* (Modín). Die Ergebnisse zur Wahl der Verfassungskonvention veränderten also die Struktur des Parteiensystems und das traditionelle Muster politischer Mehrheitsbildung (Castiglioni/Abal Medina 1998: 61 ff.).

Mit Blick auf die Verfassungsreform schien das Wahlergebnis den Handlungsspielraum der Regierung einzuschränken. Sie besaß kein Mandat, in ihrem Reformelan über die im grundsätzlichen Übereinkommen mit der UCR des Paktes von Olivos hinauszugehen, noch schien es möglich, die Mehrheit für weiterreichende Reformen zu finden, die sie sich nun zu suchen gezwungen sah. In der Tat konnte sie einige Reformvorstellungen nicht

durchsetzen; UCR und Frente Grande bildeten gelegentlich einen Oppositionsblock. Angesichts dieser Lage erstaunte am Ende das beachtliche Volumen der Verfassungsreform, das die Erwartungen weit übertraf (Natale 2000: 220).

3. Die Verfassungsreform von 1994

Neben den bereits angesprochenen, im Vorhinein vereinbarten und dem verfassungsgebenden Prozess verpflichtend aufgegebenen Reformen, auf die wir gleich würdigend zu sprechen kommen werden, wurden eine Reihe von verfassungsrechtlichen Neuerungen herbeigeführt, die insgesamt als eine Modernisierung der Verfassung umschrieben werden können. Wir müssen uns hier auf jene Neuerungen beschränken, die diese Tendenz am deutlichsten zum Ausdruck bringen.

- 1. Grundrechte.** In diesem Bereich wurden einige Grundrechte, die bereits in einfacher Gesetzgebung garantiert waren, in den Verfassungsrang erhoben. So wurde in Art. 37 das allgemeine, gleiche und geheime Wahlrecht, das seit der Reform von Sáenz Peña im Jahre 1912 besteht, in die Verfassung aufgenommen, und zugleich damit auch die Wahlpflicht, die umstritten war und angesichts fehlender Sanktionen als keine gute Lösung erscheint. Im selben Artikel wurde die Frauenquote von mindestens 30% auf den Kandidatenlisten der Parteien für Wahlmandate aufgenommen, die gesetzlich seit 1991 galt. Art. 40 erweiterte die Partizipationsformen und führte die Volksinitiative und das Referendum in die Verfassung ein (Thibaut 1998: 65ff.). Schließlich wurde in Art. 43 der Grundrechtsschutz (*habeas corpus*) und der Datenschutz (*habeas data*) aufgenommen, wobei letzterer dem Individuum eine Auskunftsgarantie zu den über ihn in öffentlichen Registern sowie öffentlichen und privaten Datenbanken gespeicherten Daten gewährleistet. Mehr deklaratorischen Wert hat die neue Verfassungsbestimmung des Art. 36, welche die Außerkraftsetzung der Verfassung durch Gewaltakte für null und nichtig erklärt.
- 2. Umweltschutz.** Wesentliche Innovationen erfolgten im Themenfeld Umwelt und Entwicklung. In Art. 41 wurde das Konzept der nachhaltigen Entwicklung verfassungsrechtlich verankert: Alle Einwohner haben das Recht auf eine "gesunde, ausgewogene und für die menschliche Entwicklung geeignete Umwelt" mit dem Ziel, dass "die produktiven Tätigkeiten die gegenwärtigen Bedürfnisse befriedigen, ohne diejenigen zu-

künftiger Generationen zu gefährden". Konkreter wird der neue Verfassungstext hinsichtlich der so genannten Rechte der dritten Generation bei der Verkündung des Prinzips, dass die Verursachung von Umweltschäden die Verpflichtung zu ihrer Behebung (*obligación de recomponer el daño*) nach sich zieht. Freilich lässt das Verfassungsgebot viele Fragen offen, u.a. die nach der wirtschaftlichen Nutzung von Umwelt, welche mit Naturschädigungen verbunden ist. Was ein Umweltschaden (*daño ambiental*) ist, wer darüber befindet und wie man sich gegebenenfalls eine Wiederherstellung der Natur vorzustellen hat, etc., sind Fragen, die einen möglichen Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie widerspiegeln und schwierig zu klären sein werden.

Bei der Finanzierung des Umweltschutzes ist man mit Blick auf den argentinischen Föderalismus, der bislang dem Konzept des *dual federalism*, also der Trennung der Funktionen nach den politischen Ebenen in gesetzgeberischer, administrativer und rechtsprechender Hinsicht (Schultze 2001) folgte, bemerkenswert neue Wege gegangen. In Art. 67 wird implizit das Konzept des kooperativen Föderalismus eingeführt, d.h. der Bund (*nación*) und die Länder (*provincias*) teilen sich die Gesetzgebung: der Bund verabschiedet in seinem Haushalt einen Posten, der ein Minimum an umweltschützenden Maßnahmen gestattet, die Länder können in eigener Hoheit das Volumen erhöhen. Verwaltung und Rechtsprechung in Umweltdingen ist Sache der Länder. Hier hat man sich über Spanien am deutschen Föderalismus orientiert, der südlich der Pyrenäen als Modell sehr geschätzt wird, ohne dass die kritische Debatte zur Politikverflechtung, die in Deutschland geführt wird, hinlänglich zur Kenntnis genommen wird (González Encinar 1992). Man wird sehen, ob sich in Argentinien eine Kultur der *concertación* entwickelt, die notwendige Voraussetzung dafür ist, ein erfolgreiches Zusammenwirken der Staatsebenen zum Schutz der Umwelt zu ermöglichen.

3. **Typ des Präsidentialismus.** Wie bereits erwähnt, war die Zielsetzung der Opposition, im Austausch mit der Wiederwahlmöglichkeit des Präsidenten, welche Menem mit allen politischen Mitteln durchdrücken wollte, auf dem Konsenswege den präsidentialistischen Charakter des argentinischen Präsidentialismus abzuschwächen, mit anderen Worten, vom strikten zum gemäßigten Präsidentialismus überzugehen. Dieses Programm war weit von den Empfehlungen des CCD entfernt, welche auf die Einführung eines semipräsidentiellen Systems hinausliefen. Es ging aber konform mit nicht mehr nur Regierungssystem-kritischen, sondern

demokratiekritischen Stimmen in Wissenschaft und Politik, die die Übermacht des Präsidentenamtes, so wie Menem es ausübte, im politischen System brandmarkten. Guillermo O'Donnell (1994) entwickelte am argentinischen Fall, gestützt durch die von ihm noch als demokratisch begriffene, in Wirklichkeit bereits autoritäre Regierungspraxis von Alberto Fujimori in Peru, das Modell der *delegative democracy*. Dieses Modell zeichnet sich dadurch aus,

that whoever wins elections to the presidency is thereby entitled to govern as he or she sees fit, constrained only by the hard facts of existing power relations and by a constitutionally limited term of office [...] Institutions – courts and legislatures, for instance – are nuisances that attached to the domestic and international advantages of being a democratically elected president. Accountability to such institutions appears as a mere impediment to the full authority that the president has been delegated to exercise (O'Donnell 1994: 59f.).

Symptomatisch für diesen Systemtyp im argentinischen Fall wurde die Praxis, angesichts schwieriger Mehrheitsverhältnisse im Kongress per Gesetzesdekret zu regieren (*decretismo*) und damit die gesetzgeberische Funktion des Parlaments auszuhöhlen. Infolge dieser Praxis, die in Europa keineswegs fremd ist – es sei an die entsprechende lange Dekrettradition in Frankreich erinnert –, wird die Legislative allenfalls im Nachhinein einer gesetzgeberischen Entscheidung der Exekutive mit dieser befasst, wenn sie zu missbilligen oder auszusetzen es häufig keinen Sinn mehr macht. In der argentinischen Verfassungsgeschichte seit Mitte des 19. Jahrhunderts gab es nur wenige Fälle, in denen der Präsident, um zu regieren, auf Dekrete zurückgriff. Unter Alfonsín waren es immerhin bereits 15. Unter Menem stieg die Zahl in den ersten Jahren seiner Regierung auf mehrer Hundert an. Von den 308 Dekreten, die Ferreira Rubio/Goretti (1994) zählten, verblieben 90% ohne Stellungnahme von Seiten des Kongresses, 9% wurden nachträglich vom Kongress gebilligt und nur 1% der Dekrete wurde missbilligt. Gewiss, das Instrument stand dem Präsidenten entsprechend der Verfassungslehre in Notfällen zur Verfügung, und bei dem Regierungsantritt von Menem lag ein solcher wirtschaftlicher und sozialer Notstand mit einer Hyperinflation und einer dramatischen Regierbarkeitskrise vor, die es rasch zu beheben galt. Auch waren Alfonsín und Menem in der Absprache, welche die vorverlegte Regierungsübernahme durch Menem ermöglichte, übereingekommen, dass der neue Präsident zunächst per Dekret, ohne Parlamentsbeschluss agieren könne, ja der Kongress hatte die Gesetzgebung an die Exekutive delegiert, um die Krise zu lösen. In dieser Phase der Regierungszeit von

Menem, aus der O'Donnell seine empirischen Beobachtungen für die Entwicklung seines Konzept der "delegativen Demokratie" schöpfte (Llanos 1998; Panizza 2000), war die Dekretpraxis in gewisser Hinsicht legitim. Menem nutzte sie jedoch auch dazu, die institutionellen Gegenburgen zu schleifen, insbesondere das Justizwesen, indem er etwa die Zahl der Mitglieder des Obersten Gerichts von fünf auf neun erhöhte und sich dadurch das Organ politisch gefügig machte. Die Dekretpraxis unterminierte die horizontale *accountability* im präsidentiellen System. So war die Absicht verständlich, die Verwendung des Instruments einzugrenzen.

Zur Abschwächung des Präsidentialismus wurden zwei Reformen ergriffen, die jedoch ihr Ziel verfehlten. Zum einen wurde die Figur eines Kabinettschefs geschaffen. Dieser wird vom Präsidenten ernannt, ist ihm verantwortlich, d.h., er kann nach Gutdünken vom Präsidenten entlassen werden, er kann aber auch vom Kongress politisch zur Verantwortung gezogen werden. Allerdings bedarf es dazu zunächst der absoluten Mehrheit der Mitglieder einer der beiden Kammern, welche die Initiative zum Misstrauensvotum ergreift, und sodann der absoluten Mehrheit der Mitglieder in jeder der beiden Kammern, um den *Jefe de Gabinete* aus dem Amt zu entfernen. Das Verfahren parlamentarischer Verantwortlichkeit des Kabinettschefs ist also höchst aufwendig. Wenn man berücksichtigt, dass aufgrund der unterschiedlichen Wahlsysteme die parteipolitische Zusammensetzung der Kammern unterschiedlich ausfällt, ist es eher unwahrscheinlich, dass die geforderte Mehrheit in beiden Häusern zu erreichen ist. Zudem mangelt es dem *Jefe de Gabinete* an eigenständigem politischem Gewicht. Art. 100 zählt zwar eine Reihe von Kompetenzen auf, die den Eindruck vermitteln, als würde der Kabinettschef wesentliche Teile der Regierungsgeschäfte übernehmen, aber er bleibt in allem der Oberaufsicht bzw. Gegenzeichnung durch den Präsidenten unterworfen. Es wäre zu weit gegriffen anzunehmen, dass dem Kabinettschef die Regierungsführung obliegt. Es fehlt ihm sogar an einer wirklichen Vorrangstellung gegenüber den anderen Ministern. Mit dieser Reform wurde also nur der Schein einer Abschwächung des Präsidentialismus erzeugt.

Zum anderen wurden die Kompetenzen des Präsidenten, per Gesetzesdekret zu regieren, beschnitten. Diese Kompetenzen waren nicht verfassungsrechtlich verbrieft, allenfalls in der Verfassungstheorie für Notfälle (*emergencias*) angedacht und in der Praxis gelegentlich in An-

spruch genommen; nach 1983 usurpierte die Exekutive sie einfach. Nun erklärte Art. 99 geradezu feierlich: "Die Exekutive kann in gar keinem Fall bei Strafe absoluter und nicht aufhebbarer Null- und Nichtigkeit Bestimmungen gesetzgebenden Charakters erlassen". Hinzugefügt wurde allerdings: "Wenn jedoch außergewöhnliche Umstände es unmöglich machen, den normalen Gesetzgebungsprozess, so wie ihn die Verfassung vorsieht, einzuhalten [...] kann die Exekutive aufgrund von Notwendigkeit und Dringlichkeit Gesetzesdekrete erlassen". Zwar werden im Folgenden einige Bereiche von der Gesetzgebung per Dekret ausgeschlossen, aber die Absicht, die Dekretpraxis verfassungsrechtlich einzugrenzen, wurde vollends verfehlt. Vielmehr wurde der Gesetzgebung durch Dekret jetzt die verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen und angesichts der Interpretationsoffenheit, die hinsichtlich der Begriffe "Notwendigkeit" und "Dringlichkeit" besteht, dem Missbrauch legal Tür und Tor geöffnet (Sabsay/Onaindia 1994: 297ff.).

Ähnliches spielte sich auch hinsichtlich der Übertragung gesetzgeberischer Befugnisse (*delegación legislativa*) von Seiten des Kongresses auf die Exekutive ab. Dabei ist daran zu erinnern, dass die Traditionsverfassung keinen entsprechenden Übertragungsmechanismus kannte. In der Neufassung des Art. 76 heißt es nun: "Die Übertragung der *delegación legislativa* auf die Exekutive ist verboten". Der Artikel fährt aber fort: "ausgenommen in bestimmten Verwaltungsangelegenheiten oder bei öffentlichen Notfällen". Die Quintessenz dieser und weiterer Reformen im Gesetzgebungsbereich ist, dass die stark kritisierte bisherige Praxis, welche das Ungleichgewicht der Gewalten im argentinischen Präsidialismus markierte, entgegen den hehren Erklärungen nicht eingeschränkt, sondern verfassungsrechtlich abgesichert wurde. Für die jeweiligen Ausnahmeregelungen können gewiss gute Gründe geltend gemacht werden. Im Kontext der *checks and balances*- bzw. *accountability*-Probleme des argentinischen Präsidialismus verkehren sie jedoch die Absicht, die mit der Reform zumindest bei Alfonsín und der UCR verbunden gewesen ist. Der Wechsel im Typ des Präsidialismus fand nicht statt.

- 4. Wiederwahl und Direktwahl des Präsidenten.** Die Wiederwahl des Präsidenten wurde bereits unter Alfonsín diskutiert, verbunden mit einer Reduzierung seiner Amtszeit von sechs auf vier Jahre. Menem hatte damals gegen seine eigene Partei diese Idee unterstützt und verhehlte, als er die Präsidentschaft übernommen hatte, nicht seine Absicht, die Wiederwahl einzuführen und sich zur Wiederwahl zu stellen. Mit dem Pakt

von Olivos und den nachfolgenden Vereinbarungen war diese Reform in Verbindung mit der Reduzierung der Amtszeit beschlossene Sache. Eine Amtszeit von vier Jahren näherte sich der Mandatsdauer des Abgeordnetenhauses an, so dass erwartet werden konnte, dass die Mehrheitsverhältnisse besser mit der politischen Farbe des Präsidenten übereinstimmen. Aus verfassungstheoretischer Sicht kann man der Reform zustimmen, denn sie erhöht die Chance der Wählerschaft, in kürzeren Perioden über die Besetzung des Präsidentenamtes zu befinden, dabei zugleich eine längere Amtszeit ein und derselben Person zu ermöglichen, wenn die Wähler sich für Kontinuität entscheiden (Nohlen 1998b). In der lateinamerikanischen Debatte ist die Meinung hingegen gespalten, da häufig Kontinuität mit *continuisimo* verwechselt wird. Dies geschieht freilich nicht von ungefähr angesichts reichhaltiger historischer Erfahrungen manipulierter Wiederwahlen und wohl nicht abreißender Versuchungen lateinamerikanischer Potentaten, die Macht in der Demokratie nicht als auf Zeit vergeben zu betrachten, sondern – einmal an der Macht – diese mit allen Mitteln zu verteidigen. Als gelungene Reform kann auch die Einführung der Direktwahl des Präsidenten bezeichnet werden, der bisher – wie schon ausgeführt – über Wahlmänner nach absoluter Mehrheit und in der gegebenenfalls notwendigen Stichwahl durch den Kongress gewählt wurde. Für die direkte Wahl wurde im Prinzip die absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl eingeführt. Statt der absoluten Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen kann jedoch auch zur Wahl genügen, wenn ein Kandidat mehr als 45% der gültig abgegebenen Stimmen erhält, oder wenn ein Kandidat 40% der gültig abgegebenen Stimmen auf sich vereint und die Differenz zum zweitstärksten Kandidaten mehr als 10 Prozentpunkte beträgt. Damit wurde ein Mittelweg zwischen dem Erfordernis der relativen Mehrheit, das in einer Reihe von lateinamerikanischen Ländern gilt, und dem der absoluten Mehrheit eingeschlagen, wie ihn Costa Rica vorgezeichnet hat. Er bewährt sich in gut strukturierten Parteiensystemen, in denen eine Partei tatsächlich eine Mehrheit von 40% oder 45% erreichen kann und nicht Gefahr laufen möchte, im zweiten Wahlgang gegen eine ad hoc Parteienallianz zu verlieren. Das kritische Argument, es würde den Präsidenten im Falle der Wahl bei mangelnder absoluter Mehrheit möglicherweise an Legitimität fehlen (Jackisch 1996: 128), musste von Anfang an als durch internationalen Vergleich nicht begründbar gelten.

5. Die Auswirkungen der Reform

Die Auswirkungen der Verfassungsreform im engeren Bereich der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative sind insofern nicht leicht zu bestimmen, als zum einen das Modell der *delegative democracy* die Regierungspraxis nur in der ersten Phase der Menem-Regierung abbildete – nach M. Llanos (1998) nur in der delegativen Phase von 1989-1990 –, zum anderen sich der politische Kontext nach 1994 grundlegend wandelte. Die politische Entwicklung nach der Reform kann hier nur kurz gestreift werden. Menem gewann trotz der hohen sozialen Kosten der Strukturanpassungspolitik (Nohlen/Zilla in diesem Band) die Präsidentschaftswahlen vom Mai 1995 mit fast 50% der gültig abgegebenen Stimmen (De Riz 1996), und vier Jahre später bei den Wahlen vom Oktober 1999 siegte der Kandidat der verbündeten Oppositionsparteien UCR und FREPASO, Fernando de la Rúa, mit 48,5% der Stimmen. In beiden Fällen wurden die Wahlen bereits im ersten Wahlgang entschieden, obwohl die absolute Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen verfehlt wurde. Damit bewährte sich das neue Wahlsystem. Hinsichtlich der Wiederwahl blieb freilich lange Zeit die Unsicherheit aufrecht erhalten, ob statt der erhofften Kontinuität als Leitidee letztendlich doch der *continuismo* obsiegen würde, indem sich Menem erneut zur Wahl stellen würde, und zwar mit dem Argument, die neue Regel der Wiederwahl setze erst mit der ersten Wahl nach Verabschiedung der Reform ein. Fujimori hatte vorexerziert, dass auf diese Weise ein Präsident bei drei Wahlen hintereinander kandidieren und siegen kann. Dieser Unsicherheit wurde erst durch die Stimmenverluste ein Ende bereitet, die aufgrund der wirtschaftlichen Rezession für die Peronisten seit den Parlamentswahlen von 1997 einsetzten und Menem die Aussicht nahmen, die Präsidentschaftswahlen gewinnen zu können.

Hinsichtlich der Beziehungen zwischen Exekutive und Kongress muss berücksichtigt werden, wie die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse aussehen (Krumwiede/Nolte 2000: 98ff.). Nach den Wahlen von 1995 besaßen die Peronisten auch im Abgeordnetenhaus die absolute Mehrheit, und die Opposition zu Menem verlagerte sich von der UCR in die Mehrheitspartei. Menem sah sich gezwungen, mit dem Kongress zu kooperieren (Llanos 1998). Die Instrumente, mit denen er bislang seine Übermacht zur Geltung gebracht hatte und die Gegenstand verfassungsrechtlicher Normierung gewesen waren, wurden kaum mehr eingesetzt. Insofern lassen die veränderten Mehrheitsverhältnisse und Strategien keine kausal lineare Würdigung möglicher Auswirkungen der Verfassungsreformen zu. Die Rolle des Kabinetts-

chefs erwies sich – anders als kritische Stimmen vermuteten – unter den neuen Bedingungen als nicht ganz unbedeutend, denn er wirkte als Vermittler zwischen der Exekutive und dem Kongress; er war der zentrale Schlichter bei Differenzen zwischen den peronistischen Gruppierungen und mit der parteipolitischen Opposition. Er wirkte auch als Puffer im Konflikt zwischen Menem und seinem populären Wirtschaftsminister Domingo Cavallo, der in der Öffentlichkeit und insbesondere vom internationalen Kapital als Garant des wirtschaftlichen Aufschwungs gesehen wurde (De Riz/Sabsay 1998b: 231f.). Es hängt demnach von verschiedenen Faktoren ab, auch von spezifischen Verhaltensvariablen, die bei anderer personeller Besetzung des Präsidentenamtes noch stärker ins Gewicht fallen dürften, ob die Verfassungsreformen die Funktionsfähigkeit des politischen Systems erhöhen. Im Falle der zweiten Amtszeit Menems kann das durchaus bejaht werden, ganz unabhängig von der Abnahme der Zustimmung der Bevölkerung zu seiner Politik.

6. Zur Postreformdebatte

Nach der Verfassungsreform verlagerte sich die politisch-institutionelle Reformdebatte auf andere Themen. In den Mittelpunkt traten die Parteien, ihre innere Demokratie, ihre Finanzierung, die Wahlorganisation und vor allem das Wahlsystem (*Ministerio del Interior* 1997; 1999). Hier bleibt nur Platz, auf die Reformdebatte zum letztgenannten Thema einzugehen.

Die Reform der Verhältniswahl in Wahlen mit starren Listen geriet bereits Mitte der 1980er Jahre auf die politische Tagesordnung. Seither wird sie immer mal wieder diskutiert. Kritik wurde insbesondere an den *listas sábana*s geübt, bei denen der Wähler mit der Stimmabgabe für die Liste Kandidaten wählt, die er nicht kennt. Diese Kritik ist insofern übertrieben, als in Argentinien die weit überwiegende Zahl der Wahlkreise (32) klein ist, d.h. in diesen Wahlkreisen nur zwei bis fünf Abgeordnete gewählt werden, der Wähler die Kandidaten einer Partei also kennen kann. Nur für große Wahlkreise – und das sind in Argentinien nur Buenos Aires-Stadt, die Provinz Buenos Aires, Córdoba und Santa Fe, hier werden zwischen neun und 35 Abgeordnete in einem Wahlkreis gewählt – gilt das Argument, dass keine oder nur eine schwache Beziehung zwischen Wähler und Gewählten hergestellt werden kann, weil die Listenkandidaten dem Wähler unbekannt bleiben. Trotzdem ist unentwegt nach einem Wahlsystem gesucht worden, dass dem Wähler die Auswahl unter den Kandidaten seiner Partei gestattet. In einigen Provinzen wurde zur Wahl der Provinzparlamente das uruguayische Lema-System eingeführt, das ähnlich einer lose gebundenen Liste funkzio-

niert und den Wähler unter Kandidaten und Kandidatenlisten auswählen lässt (Nohlen 1993: 735f.). Die Erfahrungen sind durchweg negativ, da die innerparteilichen Machtkämpfe und die Zersplitterung der Parteien zunahm (De Riz 2000). Orientierung in der Debatte gibt inzwischen das deutsche Wahlsystem, das auch dem CCD als Modellwahlsystem vorschwebte, das zunächst häufig falsch verstanden wurde, nämlich als Mischwahlsystem. Die personalisierte Verhältniswahl ist aber eine Verhältniswahl, d.h. sie spiegelt die Stimmenverteilung auf die Parteien etwa proportional im Kräfteverhältnisse der Parteien auf Parlamentsebene wider (Nohlen 2000). Diese Erkenntnis machte das deutsche Wahlsystem für einige Beobachter uninteressant (Molinelli 1991; ders. in *Ministerio del Interior* 1999: 41). Neuerdings mehren sich jedoch die Stimmen, die darauf abheben, dass bei einer Reform die Proportionalität von Stimmen und Mandaten gewahrt bleiben müsse, und dass es nur darum gehe, den Abgeordneten stärker an den Wähler zu binden (*Ministerio del Interior* 1999: 32). Bei dieser Zielsetzung steht wieder die personalisierte Verhältniswahl Modell. Sie gehört auch zu den Wahlsystemtypen, die im Zusammenhang mit einer Steigerung der Regierbarkeit in Lateinamerika favorisiert werden (*Banco Interamericano de Desarrollo* 2001 i.E.). Sie konkurriert in Argentinien mit dem Vorschlag, die großen Wahlkreise in mehrere kleinere zu zerlegen (De Riz 2000) und dem noch weitergehenden Vorschlag, insgesamt Dreierwahlkreise einzuführen (Molinelli in: *Ministerio del Interior* 1999: 41). Es ist jedoch fraglich, ob die jüngste Debatte über Wahlreform eine neue Phase in einem bereits länger bestehenden Zyklus bildet, in welchem die Wahlsystemfrage mal wieder intensiver diskutiert wird, oder ob die Überlegungen ernsthaft in die Richtung gehen, eine Reform herbeizuführen. Die Debatten lassen immer wieder erkennen, wie sehr die Missstände in der politischen Repräsentation nicht so sehr den Institutionen, sondern dem Umgang mit ihnen geschuldet sind. Die Wahlsystemdebatte ist insofern symptomatisch für die politische Reformfrage in Argentinien insgesamt.

Literaturverzeichnis

Alfonsín, Raul (1996): *Democracia y consenso*. Buenos Aires.

Banco Interamericano de Desarrollo/International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2002): *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington.

Cárdenas, Jaime (1997): *La actualidad constitucional de América Latina*. México.

- Castiglioni, Franco/Abel Medina, Juan (1998): "Transformaciones recientes del sistema de partidos argentino". In: Manz, Thomas/Zuazo, Moira (Hrsg.): *Partidos políticos y representación en América Latina*. La Paz, S. 55-72.
- Consejo para la Consolidación de la democracia (1986): *Dictamen preliminar sobre la reforma constitucional*. Buenos Aires.
- (1988a): *Segundo dictamen sobre la reforma constitucional*. Buenos Aires.
- (1988b): *Presidencialismo versus parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional*. Buenos Aires.
- De Riz, Liliana (1995a): "Políticas de reforma, Estado y sociedad". In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*. Frankfurt a.M./Madrid, S. 59-77.
- (1995b): "El Presidente en cuestión. Reflexión crítica sobre la opción parlamentaria en América Latina". In: Perelli, Carina/Picado, Sonia/Zovatto, Daniel (Hrsg.): *Partidos y clase política en América Latina de los 90*. San José de Costa Rica, S. 349-364.
- De Riz, Liliana/Feldman, Jorge (1992): "El partido en el gobierno: La experiencia del radicalismo 1983-1989". In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José de Costa Rica, S. 447-463.
- De Riz, Liliana/Sabsay, Daniel (1998a): "Perspectivas de modificar el sistema presidencial en Argentina". In: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Hrsg.): *Presidencialismo versus parlamentarismo en América Latina*. Caracas, S. 11-119.
- (1998b): "El Jefe de Gabinete en el sistema presidencial argentino". In: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Hrsg.): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas, S. 215-232.
- Ferreira Rubio, D./Goretti, Mario (1994): "Gobernar la emergencia. Uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia". In: *Agora*, 2 (3), S. 75-94.
- González Encinar, José Juan (1992): "Ein asymmetrischer Bundesstaat". In: Nohlen, Dieter/González Encinar, José Juan (Hrsg.): *Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien*. Opladen, S. 217-230.
- Jackisch, Carlotta (1996): "Die Verfassungsreform von 1994 und die Wahlen vom 14. Mai 1995". In: Nolte, Detlef/Werz, Nikolaus (Hrsg.): *Argentinien. Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen*. Frankfurt a.M., S. 125-132.
- Krumwiede, Heinrich W./Nolte, Detlef (2000): *Die Rolle der Parlamente in den Präsidentsdemokratien Lateinamerikas*. Hamburg.
- Lauga, Martín (1999): *Demokratiethorie in Lateinamerika*. Opladen.
- Linz, Juan J./Nohlen, Dieter et al. (1993): *Reformas al presidencialismo en América Latina: Presidencialismo versus parlamentarismo*. Caracas.
- Linz, Juan J./Stepan, Alfred (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore/London.
- Linz, Juan J./Valenzuela, Arturo (Hrsg.) (1994): *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore.
- Llanos, Mariana (1998): "El Presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)". In: *Desarrollo Económico*, 38, Nr. 151, S. 743-770.
- Mainwaring, Scott/Shugart, Matthew S. (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge.

- Ministerio del Interior (Hrsg.) (1999): *Reforma política argentina. Análisis de los logros obtenidos y cambios pendientes*. Buenos Aires.
- Ministerio del Interior/Georgetown University (Hrsg.) (1997): *Aportes para la reforma política argentina*. Buenos Aires.
- Molinelli, Guillermo N. (1991): *Clase política y reforma electoral*. Buenos Aires.
- Natale, Alberto A. (2000): "La reforma constitucional argentina de 1994". In: *Cuestiones Constitucionales*, 2, S. 219-237.
- Nino, Carlos S. (1988): "Presidencialismo vs. Parlamentarismo". In: Consejo para la Consolidación de la Democracia (Hrsg.): *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*. Buenos Aires, S. 115-124.
- Nohlen, Dieter (1997): *Democracia, transición y gobernabilidad en América*. México.
- (1998a): *Sistemas electorales y partidos políticos*. 2. Aufl., México.
- (1998b): "La reelección". In: Nohlen/Picado/Zovatto (Hrsg.), S. 140-144.
- (1999): *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. México.
- (2000): *Wahlrecht und Parteiensystem*. 3. Aufl., Opladen.
- Nohlen, Dieter/De Riz, Liliana (Hrsg.) (1991): *Reforma institucional y cambio político*. Buenos Aires.
- Nohlen, Dieter/Picado, Sonia/Zovatto, Daniel (Hrsg.) (1998): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México.
- O'Donnell, Guillermo (1994): "Delegative Democracy". In: *Journal of Democracy*, 5 (1), S. 55-69.
- Panizza, Francisco (2000): "Beyond 'Delegative Democracy': 'Old politics' and 'New Economics' in Latin America". In: *Latin American Studies*, 32, S. 737-764.
- Paramio, Ludolfo (1993): "Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo". In: Steichen, Regine (Hrsg.): *Democracia y democratización in Centroamérica*. San José, S. 259-278.
- Sabsay, Daniel (1991): "El federalismo argentino y la descentralización". In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Descentralización política y consolidación democrática. Europa – América del Sur*. Caracas, S. 119-130.
- Schultze, Rainer-Olaf (2001): "Föderalismus". In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Kleines Lexikon der Politik*. München, S. 127-134.
- Sola, Juan Vicente (1988): *Las dos caras del Estado. Presidente y primer Ministro en una Argentina Moderna*. Buenos Aires.
- Thibaut, Bernhard (1996): *Präsidentialismus und Demokratie in Lateinamerika*. Opladen.
- (1998): "Instituciones de democracia directa". In: Nohlen/Picado/Zovatto, S. 65-88.