

Argentinien: Das Ende des Kirchner-Zyklus

Argentinien durchlebt als Ergebnis der internationalen Krise einen Prozess der wirtschaftlichen Entschleunigung und infolge der Niederlage der Regierung bei den Parlamentswahlen im Juni 2009 einen Prozess der politischen Beschleunigung. In den letzten 25 Jahren der Demokratie kann man klar politische Zyklen des Aufstiegs, der Konzentration und der Erschöpfung der Macht der Regierungen ausmachen, die eng mit den Wirtschaftszyklen aus Erholung, Wachstum, Stagnation und Krise verbunden sind. Die Abfolge der Projekte einer Präsidentschaft, die eingeleitet werden, sich entfalten und sich erschöpfen, überlagert so die Routine der demokratischen Institutionen und das Funktionieren des politischen Systems. Inmitten einer ökonomischen Krise und nach einer herben Niederlage scheint sich der »Kirchnerismus« als politischer Zyklus seinem Ende zuzuneigen.

**FABIÁN BOSOER /
JUAN CRUZ VÁZQUEZ**

Fabián Bosoer: Politologe und Journalist, Master für Internationale Beziehungen der Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Verfasser von *Generales y embajadores. Una historia de las diplomacias paralelas en la Argentina (1942-1982)* (Vergara, Buenos Aires, 2005); *Malvinas, capítulo final. Guerra y diplomacia en la Argentina* (Capital Intelectual, Buenos Aires, 2007) und Mitverfasser, zusammen mit Santiago Senén Gonzalez, der *Breve historia del sindicalismo argentino* (El Ateneo, Buenos Aires, 2009). Berater des *United Nations Development Programme (UNDP)* für den Bericht *La democracia en América latina* (Proddal, 2003-2004) und der Fulbright Foundation 2006. Er ist Redakteur und Leitartikler der Tageszeitung *Clarín*.

Juan Cruz Vázquez: Politologe, Dozent (Universität Buenos Aires, Universität Belgrano); Dozent für Politikwissenschaft und Kultursoziologie und Kulturanalyse am Instituto de Altos Estudios Sociales (Idaes). Berater für UNDP und OEL sowie das Ministerium für Justiz, Sicherheit und Menschenrechte. Er ist Verfasser von Artikeln und Beiträgen in Fachzeitschriften und Sammelbänden und stellvertretender Direktor der wissenschaftlichen Zeitschrift *Sociedad Global*.

Schlagwörter: Politik, Wirtschaft, Ökonomie, Kirchnerismus, Argentinien.

Das Jahr 2009 markiert in Argentinien mehr als das nahe Ende eines Jahrzehnts und den Übergang zu seiner Zweihundertjahrfeier im nächsten Jahr. Es ist das Jahr, in dem wieder ein Präsidentschaftszyklus zu enden beginnt, in diesem Fall die Amtszeiten Néstor Kirchners (2003-2007) und seiner Frau und Nachfolgerin Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). Am 28. Juni, in der Parlamentswahl zur Hälfte der Amtszeit, wurde das in den letzten sechs Jahren relativ erfolgreich angesammelte Kapital an politischer Legitimität und wirtschaftlicher Stabilität, die beiden Pfeiler ihrer Macht, aufs Spiel gesetzt, und das Ergebnis war ein herber Rückschlag für die Regierung. Damit begann das Ende des Kirchner-Zyklus.

Ähnliche Situationen durchlebte Argentinien an jedem Ende eines Jahrzehnts seit der Wiederherstellung der Demokratie 1983. So erging es Raúl Alfonsín (1983-1989), als er zunächst in den Wahlen von 1987 seine parlamentarische Mehrheit an die peronistische Opposition verlor und später, als er nach der Niederlage in der Präsidentschaftswahl von 1989, mitten in der Hyperinflation, die Regierung früher als vorgesehen abgeben musste. Gleiches widerfuhr seinem Nachfolger, dem Peronisten Carlos Menem (1989-1999) in den Parlamentswahlen von 1997, als sich sein Plan einer zweiten Wiederwahl zerschlug und die Niederlage seiner Partei in der Präsidentschaftswahl von 1999 eingeleitet wurde, zur selben Zeit, als die Bindung des Peso an den us\$ unhaltbar geworden war. Die Ergebnisse der Parlamentswahlen von 2001 nahmen den Sturz der radikalen Regierung von Fernando de la Rúa (1999-2001) vorweg, der schon zwei Monate später in Bedrängnis geriet und aufgab, mitten in der schlimmsten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Krise, die das Land seit 1983 erlebt hatte. Und dasselbe passiert nun 2009 auch den Peronisten Cristina Fernández de Kirchner und ihrem Ehemann, dem Expräsidenten und Parteichef Néstor Kirchner, indem sie die Parlamentsmehrheit an eine zersplitterte Opposition ohne Mehrheiten und ohne

**Die von den
Kirchners geführte
Regierungspartei warf in
diesem Wahlgang ihr
ganzes politisches Kapital
in die Waagschale ■**

sichtbare nationale Führungspersönlichkeit verlieren. Und das alles im Kontext der Weltwirtschaftskrise und deren in Argentinien bereits spürbaren Auswirkungen.

Die von den Kirchners geführte Regierungspartei warf in diesem Wahlgang, der für Ende Oktober vorgesehen war, aber mit dem Argument vorgezogen wurde, es sei notwendig, rascher und unter besseren Bedingungen auf die internationale Wirtschaftskrise reagieren können, ihr ganzes politisches Kapital in die

Waagschale. Der Absturz des Welthandels und die Schrumpfung des Binnenmarktes, die weiter unten genauer untersucht werden, verstärkten die Beunruhigung über ein zu erwartendes ungünstiges Wirtschaftsszenario. Die Präsidentin selbst wies bei der Bekanntgabe des vorgezogenen Wahltermins darauf hin, dass die Abstimmung »eine Klippe« darstelle, die es vor dem Hintergrund der globalen Wirtschaftskrise »zu überwinden« gelte¹. Sie wollte auf diese Weise das eigene Lager konsolidieren, dem wachsenden Popularitätsverlust insbesondere wegen des Konfliktes mit den Landwirten² entgegenwirken und durch die Neuordnung der politischen Kräfteverhältnisse ein Plebiszit über ihr politisches Projekt herbei führen. Aber das Ergebnis war das Gegenteil des Erwarteten. Die Regierung erhielt nicht die erhoffte Parlamentsmehrheit und stand vor der Alternative, die Unterstützung Anderer im Parlament zu suchen oder ihre Regierung mit wachsenden politischen Kosten im Alleingang fortzuführen.

Der Urnengang am 28. Juni vollzog sich normal, ohne Unregelmäßigkeiten oder mangelnde Transparenz, auch wenn die höchste Wahlenthaltung seit 1983 zu verzeichnen war: 71,5% der Wahlberechtigten nahmen an der Abstimmung teil. Obwohl sie die größte Fraktion blieb, verlor die Regierungspartei Sitze in beiden Kammern – 4 im Senat und 17 im Abgeordnetenhaus – und damit auch ihre Mehrheit im Kongress. Das ist ein neuartiges Szenario für die Kirchner-Regierung, das sie von nun an zu Verhandlungen und zur Suche nach Kompromissen zwingen dürfte und damit das Ende der Konfrontation und der einsamen Entscheidungen bedeutet. Rechnet man die Stimmen im ganzen Land zusammen, zeigt sich klar der Verlust der Unterstützung für Kirchner und die politischen Bündnispartner auf nationaler Ebene, denn 70% der effektiven Stimmen entfielen auf die Opposition.

1. Bei der Ankündigung der Unterrichtung des Kongresses zum Vorziehen des Wahltermins erklärte die Präsidentin Fernández de Kirchner wörtlich, dass sie damit »die Wahlklippe überwinden« wollte, weil »alle in die gleiche Richtung ziehen müssen und es dafür eines Klimas der Ruhe und nicht der Wahlen bedarf«. Außerdem forderte sie alle Provinzen auf, »ihre Wahlen am gleichen Tag abzuhalten. Bei dem Desaster, in dem sich die Welt befindet, kann man nicht in einer Jahrmärktsstimmung oder einem Wahlmarathon verweilen«, weil das »Selbstmord wäre«. *Clarín*, Buenos Aires, 13.3.2009.

2. Ein großer Teil des Jahres 2008 war von der Konfrontation zwischen der Regierung und den Agrarern wegen der beschlossenen Steuererhöhungen (Steuereinkünfte) für den Export einiger Schlüsselprodukte (Weizen, Mais und vor allem Soja) geprägt. Der Konflikt gestaltete sich als ein Szenario starker politischer Polarisierung, mit Straßensperren, Demonstrationen usw. Die Krise wurde überwunden, als die Regierung im Kongress eine Vorlage zur Annahme oder Zurücknahme der Maßnahme einbrachte. Nach einer harten Debatte wurde die Vorlage im Senat mit der Stimme des einen mit der Regierung verbündeten Partei angehörenden (und bei einem Patt mitabstimmenden) Vizepräsidenten abgelehnt, der von diesem Moment an einer der Anführer der Opposition (und einer der Kandidaten mit den besten Chancen für die Präsidentschaftswahl 2011) wurde. Die politische Niederlage der Regierungspartei wirkte sich auf die Wahlen von 2009 aus.

Auf diese Weise ist die Vertretung im Parlament nur der sichtbare Ausdruck einer umfassenderen landesweiten Niederlage, die den Kandidaten der Regierungspartei schadete und die Opposition – die die Mehrheit der Provinzen gewann – auf der Bundesebene wachsen ließ. In breiterer Perspektive können diese Parlamentswahlen von 2009 als Startschuss für den vorgezogenen Wettlauf um die Kandidatur für die Präsidentschaftswahl von 2011 betrachtet werden.

■ Die Wirtschaft begrenzt den Spielraum der Regierung

Die internationale Wirtschaftskrise stellt in diesem Zusammenhang unmittelbare Herausforderungen an die argentinische Regierung im zweiten Halbjahr 2009. In erster Linie wird wie in Lateinamerika und der Karibik insgesamt eine in der jüngeren Geschichte noch nicht dagewesene Wachstumsphase unterbrochen, und es vollzieht sich ein Schrumpfen des Inlandprodukts mit negativen Auswirkungen auf den Wohlstand der Bevölkerung, die sich unvermeidlich in den sozialen Indikatoren niederschlagen³.

Neben anderen Schwierigkeiten muss sich Argentinien mit dem Problem der Kapitalflucht auseinandersetzen (geschätzte 11.500 Millionen us\$ im ersten Halbjahr 2009, nur geringfügig weniger als der Überschuss der Handelsbilanz für das gesamte Jahr 2008 in Höhe von 13.100 Millionen us\$). Der Investitionsrückgang liegt bei etwa 14% für das erste Quartal, und das Steueraufkommen sinkt ebenfalls; dies bei einem Überschuss der Handelsbilanz aufgrund der drastischen Abnahme der Importe (im Bereich von 40%, mit einer Verringerung der Exporte um 21% im Verlauf des ersten Quartals). Gleichzeitig wachsen die Anforderungen an die öffentlichen Haushalte infolge der Verschlechterung der sozialen Situation (11,8% Arbeitslosigkeit und mehr als 30% der Bevölkerung unter der Armutsgrenze) und einer nur durch das Rezessionsumfeld gebremsten Inflation.

Die argentinische Wirtschaft war 2008 besonders in der ersten Jahreshälfte von dem starken Preisanstieg bei den Exportprodukten geprägt, der zwar einem positiven Effekt auf das Nationaleinkommen hatte, aber zugleich eine Quelle für Spannungen hinsichtlich seiner Verteilungseffekte war. Die Relation zwischen Export- und Importpreisen war die günstigste in mehr als

3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009*, <www.cepal.org/publicaciones/xml/4/36464/2009-252-EEE-2009-argentina.pdf>.

fünf Jahrzehnten und lag 12,9% über dem Wert von 2007. Damit stieg der Überschuss der Handelsbilanz auf etwa 14,5 Mrd. us\$ (ungefähr 3,3% des BIP), obwohl das Exportvolumen nicht zunahm und die Einfuhren mit einem Plus von 16% beträchtlich anstiegen.

Andererseits gab es eine erhebliche Abwanderung von nicht zum Finanzsektor gehörendem privaten Kapital, was vom zweiten Quartal an zu einer übermäßigen Devisennachfrage führte, die durch einen Abbau der Reserven aufgefangen wurde. Dieses Muster großer Käufe von ausländischen Aktiva durch den privaten Sektor, die einen beträchtlichen Teil des Handelsüberschusses abzogen, setzte sich in den ersten Monaten von 2009 fort, während gleichzeitig die Außenhandelsbilanz sowohl bei den Ausfuhren als auch bei den Einfuhren stark zurück ging.

Für das Wachstum der argentinischen Wirtschaft mit Jahresraten von mehr als 8% und Überschüssen in der Zahlungsbilanz und damit auch im staatlichen Sektor waren relativ wenig Kredite aufgenommen worden.

Insofern traf die internationale Krise das Land in einer wirtschaftlichen Situation, in der es keine hohe Verschuldung hatte und bedeutende Liquidität vorhanden war. Diese Umstände milderten die Auswirkungen auf den Finanzsektor, auch wenn sich einige externe und interne Unsicherheiten auf die Wertpapiermärkte auswirkten. Die in den Preisen für Staatspapiere enthaltenen Risikoprämien stiegen im letzten Teil des Jahres 2008 und im März 2009 deutlich an. Mitte 2009 lagen sie unter diesen Höchstwerten, waren aber im Vergleich zu den Vorjahren oder anderer Länder immer noch sehr hoch.

Diese Faktoren beschränkten den Zugang des öffentlichen Sektors zu Finanzierungen über den Markt, während das Prinzip, den Internationalen Währungsfonds nicht in Anspruch zu nehmen, beibehalten wurde. Die Regierung bemühte sich, neue Finanzierungsquellen für die Staatsausgaben und den Schuldendienst zu finden. Zu diesen Bemühungen gehörte die Refinanzierung von lokalen Schulden. Aber am wichtigsten war zweifellos die Übernahme des privaten Rentensystems durch den Staat, die einen beträchtlichen Transfer von Beitragsmitteln und die faktische Tilgung eines erheblichen Schuldenbergs mit sich brachte. Die vom Kongress im Oktober

Für das Wachstum der argentinischen Wirtschaft mit Jahresraten von mehr als 8% waren relativ wenig Kredite aufgenommen worden ■

2008 gebilligte Reform der Altersvorsorge schaffte die private Rente und die *Administraciones de Fondos de Jubilación y Pensión* (AFJP) ab und verlieh der Regierung einen größeren »Kassenspielraum« für die Staatsausgaben.

Andererseits hatten die internationale Krise und die schlechte Getreideernte deutliche Auswirkungen auf den Außenhandel. Im ersten Jahresdrittel 2009 lag der Wert der Ausfuhren 24% unter dem des Vorjahrs – aufgrund niedrigerer Preise (15%) und wegen eines geringeren Volumens (9%). Die abnehmenden Verkäufe ins Ausland waren von der fortgesetzten Abwanderung privaten Kapitals begleitet. Die reale Anpassung der Wirtschaft bedeutete eine signifikante Abnahme des Investitionsvolumens, insbesondere wegen des starken Rückgangs der Importe von Anlagegütern. Zugleich verminderte sich der Absatz sowohl importierter als auch im Inland gefertigter langlebiger Verbrauchsgüter, während der normale Konsum unverändert blieb.

Angesichts der Anzeichen für einen wirtschaftlichen Abschwung suchte die Regierung intensiver nach Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ausgaben. Es wurden eine Verstärkung der öffentlichen Bauvorhaben angekündigt und Pläne für die Stützung der Wirtschaft durch Verbraucher- und andere Kredite (unter Einsatz von Mitteln aus der Sozialversicherung) sowie Pläne für Anreize zum Erwerb von Autos, elektrischen Haushaltsgeräten und Wohneigentum. Die Regierung bemühte sich auch um eine Eindämmung des Arbeitsplatzabbaus, insbesondere in Großunternehmen, und beschränkte bestimmte Importe. Zur Stärkung ihrer Außenliquidität schloss die Zentralbank Abkommen über Währungsswaps mit ihren Schwesterinstituten in Brasilien und China ab.

Auch in den ersten Monaten 2009 war ein Rückgang der Steuereinnahmen zu beobachten, die nominal erheblich weniger wuchsen als die Ausgaben (15% gegenüber 24%). Die geringere Dynamik der Einnahmen ergab sich vor allem bei

**Die Inflation lag
2008 offiziell bei 7,2%,
aber nach privaten
Schätzungen betrug
der Preisanstieg
über 20% ■**

der Besteuerung des Außenhandels und den Steuern auf Finanzgeschäfte; dies wurde aber durch Mittel aus der Übernahme der Sozialversicherung kompensiert. Die Arbeitslosenquote hielt sich auf einem historisch niedrigen Stand, obwohl sich die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt mit einem Beschäftigungsabbau im produzierenden Gewerbe zum Ende 2008 und zu Beginn 2009 verschlechterten. Die Inflation lag dem umstrittenen *Instituto Nacional de*

Estadística y Censos (INDEC) zufolge in 2008 bei 7,2%, aber nach privaten Schätzungen betrug der Preisanstieg über 20%.

Obwohl für den Außenhandel weiterhin große Unsicherheiten bestehen, haben die Preise für die wichtigsten Exportprodukte nach dem außerordentlichen Anstieg der letzten Monate wieder ein mit dem der letzten Jahre vergleichbares Niveau erreicht, und man könnte bereits von einer Wiederbelebung der Nachfrage ausgehen.

So erwarteten moderat optimistische Schätzungen für 2009 ein Wachstum von 1,5%, was von den Raten der letzten Jahre weit entfernt ist, aber doch weit weniger katastrophal ausfällt als die Voraussagen zu Beginn der globalen Finanzkrise. Die offiziellen Zahlen signalisieren das Ende eines Wachstumszyklusses von sechs Jahren und fünf Monaten. Zum ersten Mal seit November 2002 verbuchte Argentinien im Mai 2009 im Vergleich zum Vorjahr eine Null beim Wirtschaftswachstum. Jedoch zeichnen sich Studien der CEPAL zufolge zwei Besonderheiten ab, die die gegenwärtige Situation von den vielen Krisenphasen der letzten Jahrzehnte in Lateinamerika insgesamt und in Argentinien insbesondere unterscheiden. Erstens die Tatsache, dass die Krise nicht in der Region und auch nicht in einem anderen Schwellenland entstand, sondern in der größten Volkswirtschaft der Erde, weshalb sie bei gleichzeitig beträchtlichen Unterschieden zwischen Regionen und Ländern globale Folgen hatte. Und zweitens der Umstand, dass die Mehrheit der Länder der Region dadurch, dass sie in der Expansionsphase ihre Schulden abgebaut und ihre Reserven aufgestockt hatten, auf die Bewältigung einer Krisensituation besser vorbereitet waren als in früheren Fällen. Aus diesen Besonderheiten ergibt sich zweierlei. Der für 2009 prognostizierte Abschwung ist relativ moderat – wenngleich auch diesmal mit deutlichen Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern –, und die Erholung hängt wesentlich von einer Wiederbelebung der Weltwirtschaft insgesamt ab. Beide Faktoren sind für Argentinien von Bedeutung.

Besondere Erwähnung verdienen die starken wirtschaftlichen und sozialen Beeinträchtigungen, die sich für Argentinien aus der durch den Virus A/H1N1 ausgelösten Grippeepidemie ergaben, die am Tag unmittelbar nach den Wahlen am 28. Juni in ihrer realen Dimension bekannt wurde und mitten im Winter für einige Wochen das normale Leben behinderte. Die Grippewelle warf zudem ein Schlaglicht auf die gravierenden Defizite in der öffentlichen Gesundheitsvorsorge.

Vor dem Hintergrund der weltweiten Rezession, der negativen, wenn auch nicht katastrophalen Aussichten für Argentinien und der Auswirkungen der Grippeepidemie vollzog Präsidentin Cristina Kirchner eine weitere Kabinettsumbildung, die vierte in weniger als zwei Jahren ihrer Amtszeit. Aus Anlass der Einberufung des Wirtschafts- und Sozialrats rief sie zum Dialog mit der Opposition auf, zu der die wichtigsten Parteien, die wegen der zusätzlichen Besteuerung der Land- und Viehwirtschaft stark gegen die Regierung eingestellten Vertretungen der Landbevölkerung sowie die Industrie und die Gewerkschaften gehören. Was in diesem neuen nach der Wahlniederlage aufgeschlagenen Kapitel auf dem Spiel steht, ist die Fähigkeit der Präsidentin, ohne Mehrheit zu regieren, und die Fähigkeit der Opposition, an der Formulierung der politischen Agenda mitzuwirken.

■ Zwei Gravitationssphären

Seit 1983 haben alle argentinischen Präsidenten soziale und politische Koalitionen geschmiedet, die über die traditionelle Basis ihrer eigenen Parteien hinausreichten und ihren Handlungsspielraum über die Vertretung im Kongress und in den Provinzen hinaus erweiterten. Bei Schwinden ihrer Popularität mussten sich die Präsidenten auf den zentralen Kern ihrer Koalitionen zurückziehen, der jeweils von einer der zwei großen nationalen Parteien, den Peronisten und den Radikalen, gebildet wurde.

Das Neue der argentinischen Wahlen von 2007 war das Erscheinen einer großen diffusen, heterogenen und unorganischen Kraft, genannt »Kirchne-rismus«, die wie ein Magnet Vertreter des peronistischen Apparats, Gouverneure und Beamte aus verschiedenen Bereichen – in der Mehrzahl Peronisten unterschiedlicher Herkunft, aber auch Radikale –, Gewerkschaften und soziale Bewegungen, Basisvertreter in den Regionen oder andere politische und soziale Akteure anzog, die der von der Regierung in diesen Jahren wiedergewonnenen Macht Tribut zollten.

So war die Hauptachse zwischen den beiden großen Polen der argentinischen Politik seit 2003 – verstärkt durch die Wahlen von 2007 mit dem Erfolg von Cristina Kirchner – die der Dichotomie zwischen Regierungspartei und Opposition. Erst in zweiter Linie kann man in dieser Dichotomie ideologische Differenzen oder die Konfrontation gegensätzlicher politischer Modelle sehen.

Die zweite Neuheit war die Verbindung zwischen den weiterbestehenden alten Klientelpraktiken und neuen Tendenzen in der Politik sowie das Erscheinen

von Führungspersönlichkeiten mit starker Medienwirkung. Der Aufstieg des Unternehmers Mauricio Macri an die Spitze der Stadtregierung von Buenos Aires, dem zweitgrössten Wahldistrikt des Landes, ist Ausdruck dieses Phänomens, das sich aus der traditionellen liberal-konservativen Wählerschaft und der Mittel- und Oberschicht heraus entwickelt hat, aber auch die Jugend und die Ränder einer der traditionellen Politik gegenüber distanzierten Wählerschaft erreicht, die mit den früheren Administrationen unzufrieden war oder der nationalen Regierung kritisch gegenüber steht.

Um die Figuren von Kirchner und Macri herum könnten sich zwei konkurrierende Konstellationen oder politische Modelle profilieren. Nach den Plänen der Regierung und seit Cristina Kirchner mit den Wahlen von 2007 Präsidentin ist, könnte Néstor Kirchner eine große parteipolitische Organisation schaffen wollen, bei der ein neu formulierter und gleichgesinnte Sektoren ansprechender Peronismus im Zentrum steht. Das wäre auch eine besondere Variante eines »abgemilderten Präsidialsystems«, mit einem faktischen Regierungschef Néstor Kirchner, der zugleich Parteichef ist, und einer Staatschefin Cristina Kirchner, die das Land nach Art europäischer Premierminister politisch verwaltet.

Auch wenn das so nicht beabsichtigt war, gibt die Ehegattenformel Kirchner-Kirchner mit dieser besonderen Arbeitsteilung in gewisser Weise Antwort auf das für das argentinische Präsidialsystem typische Problem der Überfrachtung des Spitzenamtes. Aber auch nach dieser Formel die Macht auszuüben ist durch den unvermeidlichen Verschleiß in einer langen Regierungszeit, durch die Auswirkungen der Krise und durch die unabwendbaren Prüfungstermine im Wahlkalender konditioniert.

■ Die Idee eines »alternativen Präsidialsystems«

Giovanni Sartori hat mit seinem Vorschlag für ein »alternatives Präsidialsystem« als erster die Idee eines Systems »mit zwei Motoren« eingebracht. Das Präsidialsystem und der Parlamentarismus, erklärt Sartori, sind von nur einem Motor angetriebene Systeme. Im ersteren System ist der Präsident der Motor, im zweiten das Parlament. Der Motor des Präsidenten kommt bergab in seiner Interaktion mit dem Parlament häufig ins Stocken, während das

Um die Figuren von Kirchner und Macri herum könnten sich zwei konkurrierende Konstellationen oder politische Modelle profilieren ■

Parlament nicht genügend Motorleistung für die Fahrt bergauf bringt, d.h. für die Regierungsfunktion⁴.

Dagegen könnte man das Halbpräsidialsystem, »alternative Präsidialsystem« oder »intermittierende Präsidialsystem« als ein System mit zwei Motoren betrachten. Die Grundidee besteht in einem gemischten System mit Anreizen und Sanktionen durch parlamentarische oder präsidiale Komponenten, die wirksam werden, wenn die eine oder die andere Gewalt nicht voll in Funktion ist. In Sartoris Worten »geht es im Wesentlichen darum, eine gute Leistung mit Zuckerbrot zu belohnen und ein schlechtes Verhalten mit der Peitsche zu bestrafen«⁵.

Wie kann diese Idee für die Analyse des institutionellen Konzepts und des politischen und demokratischen Prozesse im Argentinien der Gegenwart eingesetzt werden? Welchen Wert hat die Debatte über mögliche Mischformen, stärkere parlamentarische Komponenten im Präsidialsystem, das ganz zweifellos in den letzten 25 Jahren sowohl seine Wirksamkeit als auch seine Grenzen und Defizite unter Beweis gestellt hat?

Wie wir gesehen haben kann die argentinische Demokratie von Alfonsín bis zu Cristina Kirchner als ein System mit »nur einem Motor« definiert werden. Es ist ein reines Präsidialsystem, zaghaft abgemildert durch die Verfassungsreform von 1994 und mit Zügen der Hyperpräsidenschaft während der Amtszeit von Carlos Menem, das seine klassischen Defizite während der

Im Jahre 2001 gab es die erste Erfahrung mit einer durch den Rücktritt des Präsidenten ausgelösten institutionellen Krise ■

verkürzten Amtszeit von Fernando de la Rúa demonstrierte (doppelte Legitimität, rigides Mandat, Überfrachtung des Präsidenten, Logik des alleinigen Gewinners oder »Nullsummenspiels«, Lähmung und politische Krise).

Im Jahre 2001 gab es die erste Erfahrung mit einer durch den Rücktritt des Präsidenten ausgelösten institutionellen Krise, die durch parlamentarische Mechanismen zur

Nachfolgeregelung gelöst wurde. Das bedeutete das Zünden eines zweiten Motors im Rahmen der bestehenden institutionellen Regeln und Vorgaben.

4. Giovanni Sartori: «El presidencialismo alternativo: una propuesta» in *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, Mexiko, DF, 1994, Kap. IX.
5. G. Sartori: a.a.O. S. 168. Auch in Hugo Quiroga: *La Argentina en emergencia permanente*, Edhasa, Buenos Aires, 2005, und Ricardo Ferraro und Luis Rappoport: *Presidencialismo absoluto y otras verdades incómodas*, El Ateneo, Buenos Aires, 2008.

Vor diesem Hintergrund ist die Präsidentschaft von Eduardo Duhalde (2002-2003) zu bewerten, die auf einem parlamentarischen Mandat beruhte und dem Kongress gegenüber verantwortlich war⁶. Dies war eine Koalitionsregierung, die bei Wahrung der Befugnisse des Präsidenten im Präsidentsystem unter Bedingungen arbeitete, die dem parlamentarischen oder halbpräsidentialen Format sehr nahe kamen.

Der Wahlkampf vom April 2003 und die darauffolgenden Parlamentswahlen im Oktober 2005, in deren Epizentrum die Figur des Präsidenten und Néstor Kirchners Führungsrolle in einer neuen Mehrheitskoalition standen, machten einen Willen zur Transformation des politischen Systems und für ein neues Konzept der Macht deutlich, liefen dann aber doch auf eine Bestätigung des Präsidentsystems hinaus.

Auch wenn sich dieses Konzept einigen Autoren zufolge nach dem Sieg Cristina Kirchners von 2007 in ein politisches System »mit zwei Motoren«⁷ verwandelte, hat sich die politische Logik nicht geändert. In gewisser Hinsicht gab es sogar eine Verfestigung. Der ständige Bezug auf den Notstand verstärkt den präsidentialen Dezisionismus als Regierungspraxis, wie sie während der Regierungen von Menem in den 90er Jahren entwickelt wurden und danach in der kurzen Phase unter De la Rúa mit der Anwendung der *Decretos de Necesidad y Urgencia* und der *delegierten Befugnisse* ihre Fortsetzung fanden. Ein konkreter Ausdruck dieses Dezisionismus ist die Ausweitung der Kompetenzen des Präsidenten bei der Verwendung von Haushaltsmitteln nach eigenem Ermessen. Dieser Dezisionismus in Haushaltsfragen drückte sich in der 2003 angenommenen Reform des Artikels 37 des Gesetzes zur Finanzverwaltung aus, mit der die Kompetenzen des Kongresses geändert wurden. Dazu gehört auch, dass der Kongress zwei Tage nach der Wahl von Cristina Kirchner für das siebte Jahr in Folge das Notstandsgesetz verlängerte, obwohl der in der Krise von 2001 bis 2002 entstandene Ausnahmezustand nicht mehr gegeben war⁸.

Trotzdem wirkte sich der Konflikt zwischen Regierung und Bauern über die Besteuerung der Agrarexporte, der das zentrale Thema des ersten Halbjahrs 2008 war, direkt auf das gesamte Machtgebilde aus, und er zeigte die

6. Eduardo Duhalde übernahm die Präsidentschaft im Januar 2002 nach dem Rücktritt von De la Rúa. Er tat dies auf Beschluss des Parlaments aufgrund der *Ley de Acefalía* (Gesetz zur Vakanz des Präsidentenamts) und mit dem Auftrag zur Bildung einer Übergangsregierung, die die Wirtschaft nach dem Zusammenbruch des Systems der Bindung an den us\$ umorganisieren und neue Präsidentschaftswahlen abhalten sollte. Diese fanden im Mai 2003 statt und führten zur Wahl von Néstor Kirchner.

7. Hugo Quiroga: «¿Un presidencialismo distinto?» in *Clarín*, Buenos Aires, 17.1.2008.

8. Ebd.

Grenzen und Risse der Hyperpräsidentschaft. Erstens bewirkte die Lösung des Konflikts auf parlamentarischem Weg, dass der Kongress wieder in eine aktive Rolle sowohl in der Kanalisierung von Interessen und Forderungen als auch bei der parlamentarischen Behandlung wichtigster politischer Maßnahmen der Regierung spielte.

Zweitens führte das Beispiel des Vizepräsidenten Julio Cobos, der in der denkwürdigen Parlamentssitzung vom 17. Juli 2008 gegen das Projekt der Regierung stimmte, unerwartet eine neue Formel für die Lösung sozialer und institutioneller Spannungen ein, die durch die Überlastung des Präsidenten und die wenig effiziente Politik der Exekutive entstanden waren.

Die meisten Analysen zur Abstimmung im Kongress, die mit der Ablehnung des Regierungsprojekts zur Besteuerung der Landwirtschaft endete, verweisen auf die damit verbundene Krise für die Regierung und die dadurch ausgelöste Aufregung auf der politischen Bühne des Landes. Eine andere Lesart sieht

Mit dem Anstoß einer lebhafteren parlamentarischen Debatte gewann der Kongress eine Zeit lang eine relative Autonomie gegenüber der Exekutive ■

in dieser Episode eine Gelegenheit für den Wandel, einen Indikator für die Effizienz der Institutionen und die politische Lernfähigkeit. Mit dem Anstoß einer lebhafteren parlamentarischen Debatte gewann der Kongress eine Zeit lang eine zentrale Position in der Wahrnehmung seiner Kompetenzen und eine relative Autonomie gegenüber der

Exekutive. Es war der Beweis dafür, dass die vom Kongress an die Exekutive übertragenen Befugnisse Grenzen hatten und damit die Herstellung eines größeren Gleichgewichts zwischen den Gewalten⁹.

9. In diesem Sinne äußerte sich der Ex-Präsident Raúl Alfonsín in seiner Analyse über den Ausgang des Konflikts zwischen der Regierung und den Bauern, wobei er den Vergleich mit »den zwei Motoren« verwandte: »Den Kern des Konflikts bilden die Spielregeln und die Verfahrensweisen bei der Behandlung fundamentaler Fragen wie denen des Steuersystems, der Produktionsanreize, der regionalen Entwicklung, der Beteiligung der Regierung und der sozialen Verteilung. Die partizipative und repräsentative Demokratie haben Korrektive für die delegative Deformation der Demokratie gebracht, die dem Land im vorigen Jahrzehnt viel geschadet hat. Und jetzt gibt es außerdem mehr Stimmen, mehr Akteure, mehr Interessen, die man nicht übergehen kann. Die Demokratie kann nicht mit nur einem Motor funktionieren, wie groß auch die Unterstützung im Volk sein mag, die ein Präsident bei der Wahl an den Urnen erlangt hat. Die argentinische Hyperpräsidentschaft ist dies: Die Demokratie mit nur einem Motor. Diese neue Etappe bietet die Gelegenheit, die Demokratie mit einem zweiten Motor auszustatten, der keine Behinderung, sondern eine Bereicherung für die Aufgaben von Regierung und Opposition darstellt. Auf diese Weise kann die demokratische Republik besser funktionieren, mit einem aktiven Parlament und einer Zivilgesellschaft, die sich pluralistisch und friedlich einbringt, ohne Ängste und Zwänge, und die Einfluss auf die Entscheidungen nehmen kann.« Raúl Alfonsín: «Otro motor para la democracia» in *Clarín*, 20.7.2008.

Drittens wird mit der Krise mit den Landwirten auch Bewegung in die parteipolitische Landschaft kommen und sie bietet einen Anreiz für die Suche nach Gemeinsamkeiten sowohl auf Seiten der Regierungspartei als auch auf Seiten der Opposition. In einigen Fällen geschieht das schlicht aus der Notwendigkeit, Mehrheiten für Annahme oder Ablehnung von Gesetzen zu erreichen. Aber auch die Wahlen 2009 und deren Ergebnisse werden vor diesem Hintergrund gesehen.

Schließlich gibt es noch ein viertes Spannungsfeld – die Kopartizipation auf föderaler Ebene und die Forderung nach einer Neuordnung des unvollständigen Föderalismus, über den sich die Beziehungen zwischen der Nationalregierung und den Provinzen regeln. Auch in diesem Fall fungiert der Kongress wie ein Resonanzboden und ist der natürliche Raum für die Vertretung politischer und regionaler Interessen sowie für die parlamentarische Meinungsbildung unter größerer Autonomie gegenüber der Exekutive.

■ Perspektiven für 2010

Wird dieses erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts für Argentinien ein weiterer geschichtlicher Zeitabschnitt, der mit dem »Kirchnerismus« von einem politischen Übergangsphänomen geprägt wird, wie das im jeweiligen historischen Kontext mit dem »Alfonsinismus« der 80er Jahre und dem »Menemismus« der 90er Jahre der Fall war? Diese erklären sich jeweils als Formel, für die jeweils amtierenden Präsidenten, die gegen die traditionellen politischen Strömungen anrudern müssen, eine organisatorische Basis zu schaffen. Oder wird es einen anderen politischen Zyklus geben, mit weniger von der präsidentialen Spitze aus bestimmten politischen Koalitionen?

Sicher ist, dass beide Tendenzen nebeneinander bestehen. Seit der Wiederherstellung der Demokratie im Jahre 1983 gab es drei Wechsel zwischen Regierung und Opposition – von Alfonsín zu Menem, von Menem zu De la Rúa und von De la Rúa zu Duhalde. Das heißt, dass keine Partei die Präsidentschaft über mehr als zwei Wahlperioden innehatte, wobei noch hinzukommt, dass nach dem Kollaps des Zweiparteiensystems im Jahre 2001 eine Tendenz zur Bildung von Koalitionen entstand, die nicht nur auf eine hegemoniale Partei ausgerichtet sind. Aber es gibt auch eine andere Lesart: Keine Regierung ohne peronistische Basis hat es je geschafft, ihr Mandat einigermaßen gut zu Ende zu bringen. Das traditionelle Zweiparteiensystem und die Prädominanz des Peronismus als politische Mehrheitsbewegung verwandeln sich langsam in eine neue Konstellation, die zwar viel von den

traditionellen Formen beibehält, aber zugleich die Veränderungen und neuen Realitäten des Argentiniens der Nachkrisenzeit assimiliert.

In Begriffen des politischen Systems wird die vielbeschworene »Normalisierung« mit zwei großen Koalitionen, Mitte-Links und Mitte-Rechts, davon abhängen, wohin sich diese Kräfte bewegen und ob sie es schaffen, zu Institutionen und Parteien zu werden, die über das Schicksal ihrer zeitweiligen Führer hinaus Geltung haben. Argentinien hat in seiner leidvollen Geschichte viele Beispiele großer Versprechungen und Gelegenheiten durchlebt, die schließlich unter ihrem eigenen Gewicht zusammenbrachen oder in ihrer eigenen Inkonsistenz zerbröselten, weil sie zu große Dimensionen annahmen und in die Hände charismatischer Führer, von Gelegenheitscaudillos, aufgeklärten Eliten und erleuchteten Avantgarden gerieten. Wie Argentinien die Schwelle der Zweihundertjahrfeier von 2010 überschreiten wird, wird auch davon abhängen, welche Lehren gezogen und Lektionen gelernt werden und ob die Fehler und Desaster der vergangenen Jahrzehnte und des jetzigen Jahrzehnts vermieden werden können.

Im Moment sieht sich die Regierung Cristina Kirchners durch die Umstände behindert und muss diese zweite Hälfte ihres Mandats mit viel Geschick gestalten. Es handelt sich dabei um eine noch nie dagewesene Phase der argentinischen Politik – eine Phase mit einer Präsidialregierung mit zwei Jahren verbleibender Amtszeit, aber ohne eine parlamentarische Mehrheit, wenn auch zugleich ohne eine geeinte Opposition, und in einem vielfach gespannten Umfeld. Der gesamten politischen Führung wird Kreativität und innovatives Denken abgefordert, um Verantwortungen gemeinsam zu tragen und die Herausforderungen an die Regierungsarbeit in Zeiten der Wirtschaftskrise zu bestehen, indem die wichtigsten Restriktionen für die Wirtschaft beseitigt werden und man die wieder verpassten Gelegenheiten eines Zyklus mit günstigen Bedingungen abschließend bilanziert. Dabei kann man auf eine lehrreiche Quelle zurückgreifen: die kritische Zeit von 2001-2002, die niemand noch einmal erleben möchte. ☒