

Kirchnerismo und Mehrheitshegemonie

Argentiniens Justizreform als Paradigma eines Regierungsstils

Claudia Zilla / Olivier Vogel

Im Mai 2013 feierte der Kirchnerismo zehn Jahre an der Macht. 2003 wurde Néstor Kirchner Präsident Argentiniens, 2007 übernahm seine Ehefrau (und heutige Witwe) Cristina Fernández de Kirchner das Amt. In dieser Dekade, besonders während der letzten Amtszeit, verstärkten sich die Machtkonzentration im Präsidentenamt, die Parteipolitisierung des Staates, die Kooptation zivilgesellschaftlicher Gruppen und Institutionen sowie die von oben geförderte Polarisierung in Politik und Gesellschaft. Gelegentlich sprechen sich Mitglieder von Kabinett und Regierungspartei für eine dritte Amtszeit der Präsidentin aus, obwohl die derzeitige Verfassung dies nicht zulässt. Ein wichtiges Element von Kirchners Hegemonieprojekt, die Reform des Richterrates, wurde im Juni allerdings vom Obersten Gerichtshof für verfassungswidrig erklärt. Dies bedeutete einen Rückschlag für die Regierung, trug zugleich aber zur Verschärfung der Fronten bei.

Die Justizreform, die im April/Mai 2013 auf Initiative der Regierung vom Kongress verabschiedet wurde, besteht aus sechs Gesetzen. Drei davon wurden mit großer Mehrheit beschlossen und genießen hohe Akzeptanz in der Öffentlichkeit. Sie betreffen die Veröffentlichung von Rechtsakten, das Bewerbungsverfahren für Angestellte im Justizapparat und die Vermögenserklärung von Justizbeamtinnen und -beamten. Diese Neuerungen werden allgemein begrüßt, weil sie für mehr Transparenz und die Bekämpfung von Korruption in der Judikative sorgen sollen.

Die drei anderen Gesetze dagegen wurden zur Zielscheibe der Kritik von Oppositionsparteien, Fachleuten und Zivilgesell-

schaft. Sie umfassen die Schaffung von Revisionsgerichten, die Beschränkung von einstweiligen Verfügungen und die Reform des Richterrates (*Consejo de la Magistratura*). Vor allem Letztere löste eine heftige juristische wie politische Debatte aus. Dabei ist dieses Reformvorhaben paradigmatisch für den Regierungsstil und die Herrschaftslogik der Präsidentin.

Die Reform des Richterrates

Nach Billigung durch die Abgeordnetenkammer stimmte der Senat am 8. Mai 2013 mit extrem knapper Mehrheit für ein Gesetz, das die Zusammensetzung des Richterrates modifiziert. Dieses Organ war im Zuge

der Verfassungsreform 1994 geschaffen worden; seine Aufgaben sind die Auswahl der höheren Justizbeamtinnen und -beamten sowie die Verwaltung des Justizwesens. Gemäß dem neuen Gesetz wird – neben anderen Modifikationen – erstens die Zahl der Richterrats-Mitglieder (*Consejeros/os*) von 13 auf 19 erhöht. Zweitens werden diese nun nicht mehr ausschließlich von Gremien ihres Berufsstands bzw. von ihren professionellen Vereinigungen gewählt. Zwar bedarf es laut argentinischer Verfassung für die Zusammensetzung des Richterrates einer »Balance zwischen der Repräsentation der politischen Organe, welche aus Volkswahlen hervorgehen, der Richter aller Instanzen und der Anwälte mit Bundesmatrikel« (Art. 114). Laut Artikel 2 des neuen Gesetzes sollen nun aber 12 der 19 Mitglieder vom Volk – über Parteilisten in einem nationalen Wahlkreis – direkt gewählt werden. Dies betrifft drei Richterinnen oder Richter, drei Vertreterinnen oder Vertreter der staatlich anerkannten Rechtsanwälte sowie sechs des akademischen bzw. wissenschaftlichen Bereichs. Sechs der ernannten Mitglieder sollen Angehörige des Kongresses (drei pro Kammer) sein. Ein weiteres Mitglied entsendet schließlich die Regierung in das Gremium. Mit dieser Änderung wird der indirekt-korporative bzw. sektorale Repräsentationscharakter des Richterrates durch einen plebiszitär-parteilpolitischen ersetzt. Dadurch werden Richterinnen und Richter zu einer ideologischen Positionierung gezwungen und somit von politischen Kräften abhängig.

Drittens ist man für die Zuweisung der Mandate nicht nur zur direkten Volkswahl, sondern auch von der Verhältnis- (nach d'Hondt) zur Mehrheitswahl übergegangen. Die stärkste Parteiliste stellt bei jeder Mitgliedskategorie zwei Drittel der gewählten *Consejeros/os* des Richterrates, die zweitstärkste ein Drittel. Das schließt dritte Parteien aus und begünstigt tendenziell jene politische Kraft, die in der ersten Runde der Präsidentschaftswahl die meisten Stimmen erhält. Darin kommt ein Sogeffekt der Exekutive zur Geltung. Denn die Wahlen zum

Richterrat und zur Präsidentschaft werden (mit Ausnahme der Wahl direkt nach Änderung des Gesetzes) zeitlich zusammengelegt.

Viertens wird durch das neue Gesetz das majoritäre Prinzip auch für die Funktionsweise des Richterrates eingeführt. War bisher für wichtige Beschlüsse wie die Ernennung oder Absetzung von Obersten Richterinnen und Richtern eine Zweidrittelmehrheit notwendig, so reicht dafür nun eine absolute Mehrheit aus. Die stärkste Kraft (wahrscheinlich zugleich die Regierungspartei) wird also automatisch – ohne jede Beteiligung der zweitstärksten – beschlussfähig. Mit dieser Gesetzesinitiative entfernt sich Argentiniens Regierung einmal mehr von der in der Verfassung verankerten *Maxime*, dass Konsens die Grundlage für wichtige politische Entscheidungen bildet. Nicht aus Kompromiss und Verhandlung soll Legitimität entspringen, sondern aus dem uneingeschränkten Mehrheitswillen.

Widerstand gegen das Gesetz

Selbst im Ausland hat die Reform scharfe Kritik ausgelöst. Die Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen für die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten verkündete, das Gesetz gefährde ernsthaft die Prinzipien von Gewaltenteilung und Unabhängigkeit der Justiz. Aus denselben Gründen forderte Human Rights Watch vom Kongress, die Regierungsinitiative abzulehnen.

Doch die »große Schlacht«, wie Kirchner den Konflikt offen nennt, wird vor allem im Inland ausgefochten. Während die Regierung davon spricht, die Judikative zu demokratisieren und die Partizipation des Souveräns zu fördern, warnen kritische Stimmen vor einer Parteilitisierung der Justiz, deren Unterwerfung durch die Exekutive und einem Verfassungsbruch.

Über soziale Medien organisiert, erreichte der gesellschaftliche Protest gegen die Reform des Richterrates am 18. April seinen Höhepunkt, als auf der Plaza de Mayo in Buenos Aires eine Massendemonstration mit *Cacerolazo* (lautem Schlagen auf Kochtöpfen) stattfand. Die stärkste Oppositions-

partei, die Unión Cívica Radical (UCR), sowie zahlreiche zivilgesellschaftliche Akteure wie NGOs, Universitäten und Juristenvereinigungen wandten sich ausdrücklich gegen die Reform und beantragten eine Reihe von einstweiligen Verfügungen.

Die entscheidende Reaktion kam jedoch, weniger als einen Monat nach Verkündung des Gesetzes, vom Obersten Gerichtshof. Mit einem Stimmenverhältnis von sechs zu eins erklärte er Artikel 2, 4, 18 und 30 des Gesetzes zur Reform des Richterrates (Erhöhung der Zahl der Mitglieder und Bestimmungen zu deren Wahl, absolute Mehrheit für Entscheidungen) für verfassungswidrig. Das Gericht hob in seiner Argumentation auf das verfassungsmäßig verankerte ständische Repräsentationsprinzip für den Richterrat ab, das mit einer Volkswahl unvereinbar sei. Der Volkswillen dürfe nicht über der Verfassung stehen.

Mehr Macht für die Exekutive

Versuche der Exekutive, durch institutionelle Reformen Einfluss auf die Judikative zu nehmen, haben in Argentinien lange Tradition. Die Modalitäten zur Ernennung der Mitglieder des Obersten Gerichtshofs wurden seit der demokratischen Transition des Landes 1983 mehrmals geändert, zuletzt 2006 unter Néstor Kirchner. Insbesondere vor dem Hintergrund dieser Reform sind die umstrittenen Gesetze als Kehrtwende zurück zu mehr Einflussnahme der Präsidentin zu betrachten.

Das Reformprojekt kann auch als Teil von Kirchners Machtsicherungsstrategie gesehen werden. Durch die Schwächung der Justiz wird ein potentieller Hinderungsfaktor teilweise abgebaut, der einer – verfassungsrechtlich bislang nicht zulässigen – dritten Amtszeit der Präsidentin ab 2015 entgegensteht.

Das argentinische Szenario fügt sich in einen starken lateinamerikanischen Trend, die Schranken für eine (unbegrenzte) unmittelbare Wiederwahl des Regierungsoberhaupts aufzuheben. In Bolivien etwa wurde im Mai dieses Jahres ein ähnlicher

Fall zugunsten des amtierenden Präsidenten Evo Morales entschieden. Die bolivianische Verfassung von 2009 lässt nur eine einzige unmittelbare Wiederwahl zu. Das Verfassungsgericht Boliviens erklärte aber, dass die vor der Verfassungsreform liegende erste Amtszeit von Morales (2006–2010) dabei nicht zähle. Deshalb sei seine erneute Wiederkandidatur für das Präsidentenamt legal. Nach dem Urteil beschloss das Parlament ein Gesetz, mit dem Morales' zweite Wiederwahl für 2014 zugelassen wurde.

Auch in Bolivien hatten 2011 nach einer Justizreform erstmals direkte Volkswahlen zur Besetzung der höheren Gerichtshöfe stattgefunden. Die absolute Mehrheit erreichten jedoch die ungültigen Stimmen und die leeren (gültige, aber nicht ausgefüllte) Stimmzettel, was einen plebiszitären Erfolg für die Reformgegner bedeutete.

Kirchnerismo als Hegemonieprojekt

Im Namen einer mit plebiszitären Elementen geschmückten »Demokratisierung« werden in Argentinien immer wieder Versuche unternommen, die Gewaltenteilung, die breite Repräsentation von Interessen, den Pluralismus und den Schutz politischer Minderheiten abzubauen. Es werden Bedingungen geschaffen, die es ermöglichen, mehr Macht in den Händen von Bundesregierung wie Präsidentin zu konzentrieren und die Dominanz der regierenden politischen Kräfte weiter zu stärken.

Kirchners Parole *¡Vamos por todo!* – »Es geht um alles!« bzw. »Wir holen uns das Ganze!« – fasst das Hegemonieprojekt des Kirchnerismo bestens zusammen, in dem Staat, Regierung und Partei miteinander verschmelzen. Es findet seinen Niederschlag in konkreter Politik. Einige Beispiele dafür:

Kommunikation: Auf Initiative der Regierung wurde 2009 ein problematisches Mediengesetz verabschiedet. Der Staat erhöhte dabei die Finanzierung öffentlicher Sender und Sendungen, die offen Propaganda für die Regierung betreiben. Die Präsidentin ist immer häufiger in den Medien präsent, unter anderem weil alle Rundfunk- und

Fernsehsender stets zugeschaltet werden, um ihre Mitteilungen und Reden zu übertragen. Zudem wurde 2011 per Dekret die Errichtung eines »Nationalen Instituts für Historischen Revisionismus« beschlossen, das eine regierungskonforme (Um-) Interpretation der Geschichte vorantreiben soll.

Institutionen: Durch Personal- und Richtlinienpolitik werden staatliche Anstalten parteipolitischen Interessen unterworfen. Dies betrifft etwa das Statistikamt (INDEC), das für die Regierung günstige Angaben zur Inflationsrate liefert, oder die Finanzbehörde (AFIP), die Regierungskritiker und -kritikerinnen besonders gründlich überprüft.

Zivilgesellschaft: »Mit uns oder gegen uns« lautet die Devise der Präsidentin. Für das Verhältnis zivilgesellschaftlicher Organisationen (auch des linken Spektrums) zum Staat bedeutet das: Kooptation oder Feindschaft. Es wird für sie zur Herausforderung, in einem zunehmend illiberalen Umfeld Autonomie und Mäßigung zu bewahren.

Wirtschaft: Für Importe, Exporte und den Devisenhandel hat die Regierung strenge Kontrollen erlassen. Folge ist, dass auf dem Schwarzmarkt für den »parallelen Dollar« rund 50 Prozent mehr bezahlt werden als für den offiziellen, der einem fixen Wechselkurs unterliegt. Die Verstaatlichungspolitik (Ölunternehmen, Fluggesellschaft) geht mit Vetternwirtschaft einher, bei der Familie und Freunde vom öffentlichen Auftragswesen begünstigt werden.

Im Sprachgebrauch der Präsidentin wird die Verabsolutierung des Mehrheitswillens als Stärkung der Regierung des Volkes verschleiert. So soll es zu einer besseren, partizipativeren Demokratie beitragen, wenn die Mitglieder des Richterrates direkt gewählt werden. Tatsächlich bewirkt dies aber auch, dass Mechanismen der Gewaltenteilung und des Interessenausgleichs zunehmend erodieren. Die *checks and balances* des präsidentiellen Regierungssystems, also die horizontale Machtkontrolle, sowie die konsensbildenden Instrumente einer – laut Verfassung – föderalen, republikanischen und (proportional) repräsentativen

Demokratie sind Störfaktoren für einen populistischen Regierungsstil, der von Polarisierung lebt.

Unterdessen verschärfte Kirchner ihre Invektiven gegen den Obersten Gerichtshof. Sie beschimpfte ihn angesichts des ergangenen Urteils als korporatistisch, sein Selbstverständnis sei mittelalterlich und vor-demokratisch. Man wolle das Volk nicht wählen lassen, den Vormarsch der Demokratie bremsen. Die Richterrats-Reform diene der Inklusion, behauptet die Präsidentin, obwohl sie doch die uneingeschränkte Durchsetzungsfähigkeit von einfachen bzw. absoluten Mehrheiten intendiert.

Die nun auf Eis gelegte Reform ist symptomatisch für den Zustand der Demokratie in Argentinien. Weniger düster wird die Diagnose, wenn man das Urteil des Obersten Gerichtshofs auch in diesem Lichte bewertet. Das effektivste Gegenmittel zum politischen Machtmissbrauch wären Stimmverluste für die amtierende Regierung oder sogar deren Abwahl.

Die Urwahlen zu den Kongresswahlen im August und die Kongresswahlen selbst im Oktober werden zeigen, wie die Chancen für »Cristina 2015« stehen. Zurzeit kann sich die Präsidentin einer Mehrheit der Stimmen sicher sein. Unterstützung findet sie vor allem bei den unteren Gesellschaftsschichten, bei jungen Erwachsenen, Männern und Bewohnern der Vororte von Buenos Aires. Auch ein Teil des argentinischen Kulturbetriebs und der linken Intellektuellen setzt sich offen für ihr »nationales Projekt« ein. Es gilt jedoch als unwahrscheinlich, dass der Kirchnerismo in beiden Kongresskammern eine absolute Mehrheit der Mandate erringen wird.

Doch gegenüber der Staatsmaschinerie, die von der regierenden peronistischen »Front für den Sieg« zu Wahlkampfzwecken genutzt wird, befindet sich die ohnehin schwache und fragmentierte Opposition strukturell im Nachteil. Es bleibt vorläufig offen, ob das Urteil des Obersten Gerichtshofs nur ein vorübergehender Dämpfer für den Kirchnerismo ist oder aber Ausdruck einer wehrhaften Demokratie.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364