

DEMOKRATIE OHNE DEMOKRATEN POLITISCHE ENTWICKLUNG UND WAHLRECHT IN ARGENTINIEN*

Von TILMAN TÖNNIES EVERS

„Der Erfolg der republikanischen Ordnung hängt in Ländern wie dem unseren ganz vom Wahlsystem ab“, schrieb 1852 der „Vater“ der argentinischen Verfassung, Juan Bautista Alberdi¹. Seine Nachfahren haben diesen Satz sehr wörtlich genommen und sehr viel Energie und Intelligenz auf die Suche nach dem idealen System verwandt, so als könne ein gelungenes Wahlrecht alle Probleme des Landes lösen. Die wissenschaftlichen Untersuchungen, Vorschläge und Polemiken argentinischer Autoren zur Frage des Wahlrechts füllen Bände². Die spanische Tradition des Formalismus und die juristische Ausbildung der meisten argentinischen Politiker verleiteten sie dazu, Ursache und Lösung aller Krisen zunächst im Bereich der institutionellen Form zu suchen, und verstellten ihnen den Blick auf den sozio-ökonomischen Inhalt der auftauchenden Konflikte.

Der Satz von Alberdi wurde geschrieben und hatte seine Berechtigung zu einer Zeit, als es darum ging, die rivalisierenden kreolischen Eliten zu einem politischen *modus vivendi* zu bringen und einen Rückfall in die Monarchie zu verhindern. Im zwanzigsten Jahrhundert aber verlief die Trennungslinie nicht mehr zwischen Königtum und Oberschicht, sondern zwischen dieser und den nachdrängenden Massen. Damit erweiterte sich der Konfliktstoff über den institutionellen Bereich hinaus zu einer umfassenden wirtschaftlichen, politischen und sozialen Konfrontation. In dieser neuen, bis heute fortdauernden gesamtgesellschaftlichen Krise hängt der Erfolg der „republikanischen Ordnung“ — heute: des liberal-demokratischen Systems — nicht mehr vom Wahlrecht ab, sondern von der Fähigkeit des Systems, für wirtschaftliche Entwicklung und soziale Gerechtigkeit zu sorgen. Heute müßte Alberdis Satz lauten: Die adäquate Institutionalisierung einer dem sozioökonomischen Entwicklungsstand entsprechenden politischen Partizipation des Volkes ist eine Randbedingung für den Erfolg jedes politischen Systems.

Der folgende skizzenhafte Überblick über die neuere Geschichte des argentinischen Wahlrechts soll zeigen, daß die Ursache für die politische Instabilität des Landes nicht in der abgeleiteten Frage des Wahlrechts, sondern im ungelösten übergeordneten Problem der politischen Partizipation zu suchen ist, das seinerseits die Folge von unzeitgemäßen sozioökonomischen Strukturen ist. Konkret: Die vergangenen Jahrzehnte argentinischer Geschichte sind gekennzeichnet von dem Versuch der traditionellen Oligarchien, die Ansprüche der unteren Schichten auf Beteiligung an Macht und Reichtum zurückzudämmen und ihren privilegierten Besitzstand innerhalb einer archaischen Wirtschaftsordnung zu verteidigen; in dieser sich beständig verschärfenden Konfrontation zwischen den Wenigen und den Vielen verlor das Wahlrecht als Mechanismus der Machtverteilung unaufhaltsam

* Diese Arbeit ist eine veränderte erste Fassung eines Beitrages zum geplanten Amerika-Band der Handbuch-Reihe „Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane“, die von der Heidelberger Forschungsgruppe „Wahl der Parlamente“ im Auftrag der Deutschen Forschungsgemeinschaft erstellt wird.

¹ Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina (1852, Kap. XXII), Buenos Aires: Eudeba, 1966, S. 122. — Alle Übersetzungen aus dem Spanischen vom Verfasser.

² Alle wichtigen Werke können der Bibliographie von Alberto Villalón-Galdamés, *Bibliografía jurídica de América Latina*, Santiago de Chile: Ed. jur. de Chile, Bd. 1, 1969, entnommen werden.

an Bedeutung und sank schließlich zu einer Waffe unter vielen im Arsenal des politischen Tageskampfes ab. Während für die armen und ungebildeten Massen die liberal-demokratischen Formen des Machtkampfes fremdartige und bedeutungslose Formeln blieben, ließen die politischen Eliten die vereinbarten Spielregeln in der Praxis immer nur für, niemals gegen sich gelten.

Die Diskrepanz zwischen dem Aufwand an Energie und Publizität, mit dem argentinische Akademiker und Politiker die beständige Diskussion über institutionelle Fragen betreiben — so z. B. gerade heute wieder unter der Regierung Lanusse — und der geringen praktischen Relevanz dieser Fragen erlaubt die Hypothese: Die Diskussion der Formen hat die Funktion, von den Inhalten — nämlich den wahren sozioökonomischen Problemen des Landes — abzulenken.

I. Die Entwicklung bis 1912

Auf die Abtrennung von Spanien im Jahr 1816 folgten jahrzehntelange Bürgerkriege unter den Eliten von Buenos Aires und des Landesinneren um die wirtschaftliche und politische Vormachtstellung³. Die zwanzigjährige Diktatur von Juan Manuel de Rosas setzte den Unabhängigkeitsbestrebungen der Provinzen ein gewaltsames Ende und sicherte faktisch die Vorherrschaft des Hafens von Buenos Aires, der in der Folgezeit einen immer größeren Anteil der wirtschaftlichen Reichtümer, der politischen Entscheidungsgewalt und schließlich auch der Bevölkerung an sich zog. Nach Rosas' Sturz im Jahr 1852 trat eine Verfassungsgebende Versammlung zusammen. Aufgrund der Leitgedanken von Alberdi und nach dem Vorbild der nordamerikanischen Verfassung erließ sie im Jahre 1853 die argentinische Verfassung, die — mit Änderungen — bis heute formal gilt⁴.

Zur Frage des Wahlrechts bestimmt die Verfassung in Art. 37, daß die Provinzen und die Bundeshauptstadt je einen Wahldistrikt bilden, in dem eine der Bevölkerungszahl entsprechende Anzahl von Abgeordneten⁵ „direkt und mit einfacher Stimmenmehrheit“ gewählt wird. Obwohl Art. 41 die Ausformung des Wahlrechts dem Kongreß überläßt, wurde die Klausel „mit einfacher Stimmenmehrheit“ lange Zeit als verfassungsmäßige Festlegung auf ein Mehrheitswahlrecht und gegen ein Verhältniswahlrecht verstanden⁶. — Der Senat setzt sich gemäß Art. 46 zusammen aus zwei Senatoren für jeden Distrikt, die von dem jeweiligen Provinzparlament gewählt werden⁷. Der Präsident wird in indirekter Wahl bestimmt: Nach Art. 81—85 wählt jeder Distrikt nach den Bestimmungen über die Wahl von Abgeordneten ein Wahlmännerkollegium, dessen Mitgliederzahl dem Doppelten der Kongreßvertreter des jeweiligen Distrikts (Abgeordnete plus zwei Senatoren) entspricht. Der Kongreß addiert die Ergebnisse aller Elektoren-Kollegien und prokla-

3 Die verschiedenen, meist recht kurzlebigen wahlrechtlichen Versuche dieser Zeit sollen uns hier nicht interessieren; sie können z. B. bei Exequiel Ortega, *¿Quiera el pueblo votar? Historia electoral argentina desde la Revolución de Mayo a la ley Sáenz Peña, 1810—1916*. Bahía Blanca: Giner, 1963 nachgelesen werden.

4 Constitución Nacional vom 1. 5. 1853 mit ihren Änderungen von 1860, 1866 und 1898; *Anales de Legislación Argentina*, Suplemento 1852—1880, S. 9 ff.

5 Ursprünglich standen den Distrikten je ein Abgeordneter pro 20 000 Einwohner zu. Die Zahl wurde mehrmals erhöht auf schließlich 85 000. Da die Bevölkerungszahl jedoch sehr viel rascher stieg und zu den 14 ursprünglichen Provinzen im Laufe der Zeit weitere acht kamen, vermehrte sich außerdem die Zahl der Abgeordneten von ursprünglich 50 auf zuletzt 192.

6 So z. B. Juan A. González Calderón, *Curso de Derecho Constitucional*, Buenos Aires: Editorial Kraft, 1943, S. 500.

7 Die beiden Senatoren der Hauptstadt werden vom Volk in indirekter Wahl gewählt nach denselben Regeln, die für die Wahl des Präsidenten gelten.

miert den gewählten Kandidaten. Die aufgrund dieser Verfassung erlassenen ersten Wahlgesetze⁸ führten ein Mehrheits-Listenwahlrecht ein, bei dem sämtliche zur Wahl stehenden Ämter an die Kandidaten der meistgestimmten Liste fielen. Auf dem Papier stand das Wahlrecht allen männlichen Argentinern über 18 Jahren zu; praktisch aber wurde bei den damaligen „Wahlen“ nur diejenige Ämterverteilung bestätigt, die zuvor in den politischen Clubs der Oberschicht ausgehandelt worden war. Gewalt und Betrug hielten einen Großteil der Wählerschaft von den Urnen fern oder zwang sie zur Stimmabgabe für den Regierungskandidaten⁹. Eine echte Alternative zu den verschiedenen konservativen Fraktionen gab es nicht. — Mit einer kurzen Unterbrechung¹⁰ galt das Wahlrecht der „vollständigen Liste“ bis 1912.

Das Konzept der liberalen Oligarchien des ausgehenden 19. Jahrhunderts sah eine wirtschaftliche, politische und kulturelle Unterordnung Argentiniens unter Europa und besonders unter England vor. Im Rahmen einer internationalen Arbeitsteilung spezialisierte sich Argentinien auf die Rolle des Exporteurs von Agrarprodukten und importierte dafür sämtliche Manufakturen. Der La-Plata-Raum wurde damit praktisch zu einer Agrarkolonie, die an die englische Wirtschaft angeschlossen und von englischen Interessen abhängig war¹¹. Als Sachwalter und Nutznießer dieser Interessen fungierte die Oberschicht von Buenos Aires, in deren Hand der Großgrundbesitz und der Export-Import-Handel lag. Diese auswärts-orientierte Politik führte besonders in den Jahren von 1880 bis 1930 zu einem imposanten Aufstieg des Landes, trug aber mit ihrer Einseitigkeit und Verletzlichkeit zugleich den Keim für die spätere Stagnation und Krise in sich. Wirtschaftliche Entwicklung, Immigration, Schulbildung und beginnende Industrialisierung machten Argentinien zeitweilig zu einem der wohlhabendsten Staaten der Welt, lösten aber gleichzeitig tiefgreifende Änderungen der Sozialstruktur des Landes aus, die schließlich rückwirkend die Herrschaft der „aristokratischen“ Großgrundbesitzer und Kaufleute in Frage stellte.

In den Jahren um die Jahrhundertwende erlebte Argentinien den im Verhältnis zu seiner Bevölkerungszahl größten Einwandererstrom der neueren Geschichte. Die Einwohnerzahl des Landes vervierfachte sich in 40 Jahren:

1. Zensus 1869	1 737 076 Einwohner
2. Zensus 1895	3 954 911 Einwohner
3. Zensus 1914	7 885 231 Einwohner ¹²

Während die USA im Jahr 1910 auf dem Höhepunkt ihrer Immigrationswelle 14,4 Prozent Ausländer zählten, waren es 1914 in Argentinien 30,4 Prozent der Gesamtbevölkerung¹³. Dieser Einwohnerstrom konzentrierte sich auf Buenos Aires

8 Gesetz Nr. 140 vom 16. 9. 1857, Registro Nacional 1857/62, S. 60, geändert durch Gesetz Nr. 207 vom 1. 7. 1859, Registro Nacional 1857/62, S. 200.

9 Die politischen Sitten der Zeit gingen auch in das argentinische National-Epos „Martín Fierro“ von José Hernández ein: In einer der geschilderten Episoden wird ein Gaucho in einem Wahllokal verprügelt, als er eine oppositionelle Stimme abzugeben versucht. Der Wahlrichter fährt ihn an: „Anarchist! Du hast für die Liste zu stimmen, die das Komitee befohlen hat! . . . Da würde ja alles drüber und drunter gehen, wenn jeder für einen anderen Kandidaten stimmen wollte!“ (La vuelta de Martín Fierro, 1879, Kapitel 24).

10 Von 1902 bis 1905 wurde ein Mehrheits-Wahlrecht mit Ein-Mann-Wahlkreisen erprobt; Gesetz Nr. 4161 vom 29. 12. 1902, Registro Nacional 1903, Bd. I, S. 9, aufgehoben durch das Gesetz Nr. 4578 vom 26. 9. 1905, Registro Nacional, Bd. II, S. 969.

11 Siehe z. B. H. S. Ferns, Britain and Argentina in the Nineteenth Century. Oxford: Clarendon Press, 1960.

12 Alfredo Galetti, La Política y los Partidos. México—Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1961, S. 33.

13 Gino Germani, Política y Sociedad en una Época de Transición. Buenos Aires: Paidós, 1968, S. 247, 265.

und die umliegenden Provinzen. Die Hauptstadt selbst wuchs von 663 000 Einwohnern im Jahr 1895 auf 1 575 000 im Jahr 1914¹⁴, in diesem Jahr kamen in Buenos Aires drei Ausländer auf je vier erwachsene männliche Einwohner¹⁵. Die Stadt Rosario (Provinz Santa Fe) verzehnfachte ihre Einwohnerzahl zwischen dem ersten und dem dritten Zensus (1869: 23 000; 1914: 222 000)¹⁶. Der Prozentsatz der Bevölkerung, der in Städten von mehr als 2000 Einwohnern lebte, stieg von 27 Prozent im Jahr 1869 auf 53 Prozent im Jahr 1914¹⁷. In den wirtschaftlichen Zentren wandelte sich die Sozialstruktur des Landes von einer agrarischen zu einer urbanen Gesellschaft. Handwerker, Händler, Angestellte und Angehörige freier Berufe bildeten in den Städten einen immer breiteren Mittelstand.

Das Mißverhältnis zwischen der wachsenden sozioökonomischen Bedeutung der entstehenden Mittelschichten auf der einen und ihrer politischen Rechtlosigkeit auf der anderen Seite weitete sich ins Unerträgliche; die Folge dieser Entwicklung war 1890 ein gescheiterter Putschversuch. Daraus entstand 1892 die „Unión Cívica Radical“ (Radikale Bürgerunion, UCR), die erste politische Partei Argentiniens im modernen Sinne und Ursprung fast aller heute existierender Parteigruppierungen. Alle Versuche der konservativen Regierungen, die UCR zu unterdrücken oder in das System zu integrieren, schlugen fehl: Zwanzig Jahre lang weigerte sich die UCR, an den manipulierten Wahlen teilzunehmen, und versuchte statt dessen, dem „régimen“ auf revolutionäre Weise die Macht zu entreißen. Ihre Parole lautete: Freie Wahlen und Verfassung.

II. Die Einführung des allgemeinen Wahlrechts (1912—1916)

1910 wurde der parteilose Angehörige der Oberschicht Roque Sáenz Peña zum Präsidenten gewählt, der in seiner Wahlkampagne die Verwirklichung des allgemeinen Wahlrechts zum wichtigsten Bestandteil seines Programms erhoben hatte. Zur Überraschung von Freunden und Gegnern machte er sich unmittelbar nach seiner Amtsübernahme an die Verwirklichung seines Versprechens.

Es ist viel darüber diskutiert worden, warum Sáenz Peña mit Unterstützung des konservativen Kongresses ein Wahlgesetz einführte, das schließlich zur politischen Abdankung der Oberschicht führte. Dabei scheinen mehrere Motive zusammengewirkt zu haben:

— Es entsprach der politischen Philosophie eines fortschrittlichen Liberalen der Zeit, daß nur ehrliche, allgemeine Wahlen eine Regierung legitimierten.

— Die UCR hatte sich durch eine Serie gescheiterter Aufstände als gefährlicher innenpolitischer Gegner erwiesen, der nur um den Preis eines allgemeinen, freien Wahlrechts bereit war, seine subversive Haltung aufzugeben. Es schien daher auf längere Sicht die geringere Gefahr, diesem Begehren nachzugeben. Aus den Memoiren prominenter konservativer Politiker der Zeit ergibt sich, daß die Möglichkeit eines Wahlsieges der Radikalen sehr unterschätzt wurde¹⁸.

— Roque Sáenz Peña stand in Opposition zu dem politischen Zirkel des ehemaligen Präsidenten Roca, des entschiedensten Gegners einer Ausweitung des Wahlrechts.

¹⁴ José Luis Romero, *Breve Historia de la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba, 1965, S. 63.

Minderheit gegenüber den Konservativen mit 49 Sitzen; Peter G. Snow, *Argentine Radicalism*. Iowa:

¹⁵ Germani, a. a. O., Anm. 13, S. 251.

¹⁶ Romero, a. a. O., Anm. 14, S. 63.

¹⁷ Germani, a. a. O., Anm. 13, S. 293.

¹⁸ Angel Carrasco, *Lo que yo vi del 80*. Buenos Aires: Editorial PROCMO, 1947, S. 129: „Trotz alledem dachte man nicht im entferntesten an die Möglichkeit, daß der Kandidat . . . (der Konservativen) besiegt werden könne.“

Zwei Gesetze bereiten die Wahlrechtsveränderung vor:

Das Gesetz Nr. 8129 vom 4. 7. 1911¹⁹ führte zunächst praktisch die allgemeine Wehrpflicht ein und bestimmte, daß alle männlichen argentinischen Bürger drei Monate nach ihrem 18. Geburtstag sich in die Musterrolle einzutragen hatten; eine Verletzung dieser Pflicht wurde mit einem zusätzlichen Jahr Wehrdienstzeit bestraft. Gleichzeitig wurde dem Wehrpflichtigen ein Militärdienstbuch (*libreta de enrolamiento*) ausgestellt, das auch als Personalausweis diente und durch Photographie und Daumenabdruck eine zweifelsfreie Identifizierung des Trägers ermöglichte. Gemäß dem Gesetz Nr. 8130 vom 18. 7. 1911²⁰ legten die Bundesrichter erster Instanz sodann die Wählerverzeichnisse in der Weise an, daß sie aus der Musterrolle lediglich diejenigen Bürger strichen, auf die ein besonderes Wahlhindernis zutraf. Damit besaß Argentinien erstmals zuverlässige Wählerlisten, die von zwei „neutralen“ Institutionen — Militär und Justiz — geführt wurden.

Am 11. August 1911 leitete der Präsident den Entwurf²¹ eines neuen Wahlgesetzes an den Kongreß, das erstmals eine Vertretung der Minderheiten durch ein System der Mehrheitswahl mit beschränkter Stimmabgabe in Mehrmannwahlkreisen vorsah. Die Begleitbotschaft führte dazu aus, das Ideal sei zweifellos das reine Verhältniswahlrecht, das jedoch am Wortlaut des Artikel 37 der Verfassung scheitere und außerdem „eine feste Organisation und perfekte Disziplin der politischen Parteien (erfordere), von der wir noch weit entfernt sind“. Die Debatte des Gesetzes im Kongreß²² zählt nach Stil und Niveau zu den Höhepunkten argentinischer Parlamentsgeschichte. Eine Minderheit widersetzte sich einer Änderung des bisherigen Systems mit der Begründung, der Entwurf gebe der „ungebildeten Masse“ Einfluß auf die Staatsgeschäfte und schaffe „künstliche Gegensätze“ im Kongreß. Einzelne Abgeordnete befürworteten das von 1902 bis 1905 geltende Mehrheitswahlrecht in Einmann-Wahlkreisen. Der Abgeordnete und Verfassungsjurist Montes de Oca sprach sich für ein reines Verhältniswahlrecht aus und argumentierte, nach der Vorgeschichte des Artikel 37 der Verfassung wolle die Klausel „mit einfacher Stimmenmehrheit“ lediglich klarstellen, daß keine absolute Mehrheit erforderlich sei, nicht aber eine Entscheidung für das Mehrheitswahlrecht zu treffen²³; auf diese Ansicht stützten sich alle späteren Verfechter des Verhältniswahlrechts. Am 1. Februar 1912 verabschiedete der Kongreß den Entwurf mit wenigen formalen Änderungen.

Das neue Wahlgesetz²⁴, das als „Ley Sáenz Peña“ in die argentinische Geschichte einging, begründete das allgemeine Männerwahlrecht und führte das folgende System ein: In jedem Distrikt konnte der Wähler nur für eine beschränkte Anzahl von Kandidaten stimmen, die zwei Dritteln der Gesamtzahl offener Wahlämter entsprach²⁵; entsprechend konnten auch die Parteien nur für zwei Drittel der Ämter Kandidaten benennen. Gewählt waren „die meistgestimmten Kandidaten

19 Registro Nacional 1911, Bd. III, S. 224.

20 Registro Nacional 1911, Bd. III, S. 13.

21 Proyecto de ley del Poder Ejecutivo, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación (DSD), 1911, Bd. I, S. 807 ff.

22 DSD 1911, Bd. III, S. 91 ff. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación (DSS) 1911, Bd. II, S. 345 ff.

23 DSD 1911, Bd. III, S. 322—331.

24 Gesetz Nr. 8871 vom 10. 2. 1912, Boletín Oficial (B. O.) 26. 3. 1912.

25 Im Falle eines unteilbaren Rests für einen mehr; bei nur einem oder zwei Wahlämtern für diese Zahl von Kandidaten.

ohne Rücksicht auf die Listenzugehörigkeit“, also praktisch: Alle Kandidaten der siegreichen Liste (= zwei Drittel der Gesamtzahl) und die erste Hälfte der folgenden Liste (= ein Drittel der Gesamtzahl).

Dieses System der „unvollständigen Liste“ sicherte in jedem Distrikt der zweitstärksten Partei ein Drittel der zu besetzenden Ämter. Waren z. B. 30 Abgeordnete zu wählen und erhielt die Partei A den höchsten, die Partei B den zweithöchsten Prozentsatz an abgegebenen Stimmen, so fielen 20 Sitze an die Partei A und 10 an die Partei B; alle übrigen Parteien gingen leer aus. Dabei spielte das tatsächliche Stimmenverhältnis zwischen dem ersten und zweiten Sieger ebenso wenig eine Rolle wie der prozentuale Anteil nicht berücksichtigter Reststimmen (z. B. 1960 über 55 %!).

Auf nationaler Ebene führte die ley Sáenz Peña allerdings nicht — wie oftmals vereinfachend dargestellt — zu einem schematischen Verhältnis von 66 zu 33 Prozent im Kongreß. Mehrheit und Minderheit konnten in den verschiedenen Distrikten durchaus unterschiedlichen Parteien angehören. Durch die periodischen Teilwahlen ergaben sich allmähliche Verschiebungen. Die Regierungspartei besaß daher keine Garantie einer absoluten oder auch nur einfachen Mehrheit im Kongreß²⁶. Andererseits bedeutete die Notwendigkeit der Aufrundung besonders in den kleineren Distrikten eine erhebliche zusätzliche Prämie für die stärkste Partei, die im äußersten Fall sogar mehr als zwei Drittel aller Sitze im Abgeordnetenhaus und im Elektoren-Kollegium erhalten konnte²⁷.

Der weitaus größte Teil der 107 Artikel des Wahlgesetzes widmete sich den Organen und Verfahren der Wahl und diente dem Ziel, jede denkbare Form von Wahlfälschung auszuschließen. Die Stimmabgabe wurde dezentralisiert und fand in Stimmlokalen (mesas receptoras) statt, die für je 200 Wähler (mindestens 100, höchstens 300) nach der geographischen Nähe des Wohnorts eingerichtet wurden. Der Wähler wies sich mit seinem Wehrdienstbuch aus und erhielt vom Leiter des Wahllokals einen Umschlag, mit dem er sich in die benachbarte Stimmzelle (cuarto oscuro) begab, die nur einen Zugang und keine (oder versiegelte) Fenster hatte. Dort lagen die Stimmzettel sämtlicher Parteien aus; diese Zettel konnten auch vom Wähler unsichtbar mitgebracht werden. Der Wähler verschloß einen Zettel der bevorzugten Partei im Umschlag, den er anschließend draußen am Stimmtisch in die Urne warf. Der Wahlleiter vermerkte die Stimmabgabe in der Wählerliste, sowie mit einem Stempel im Militärdienstbuch des Wählers. Um 18 Uhr wurde die Urne versiegelt und zur Auszählung in die Provinzhauptstadt geschickt.

Jede Beeinträchtigung der Bewegungs- oder Willensfreiheit des Wählers stand unter Strafe, ebenso die Aufdeckung des Wahlgeheimnisses, auch durch den Wähler selbst. Am Wahltag durften keine polizeilichen oder militärischen Truppen in Erscheinung treten außer denjenigen Polizeibeamten, die in den Wahllokalen für Ordnung sorgten und dem Wahlleiter unterstanden. Alkoholausschank, öffentliche Schauspiele sowie das Tragen von Waffen und Abzeichen waren am Wahltag verboten.

26 Zu Beginn der Regierung von Yrigoyen waren die Vertreter seiner Radikalen Partei mit 44 Sitzen in der Minderheit gegenüber den Konservativen mit 49 Sitzen; Peter G. Snow, *Argentine Radicalism*, Iowa: The University of Iowa Press, 1965, S. III.

27 So siegte Frondizis Partei UCRI 1958 in sämtlichen Distrikten und erhielt 133 von 187 Sitzen, acht mehr als zwei Drittel. Im Elektorenkollegium hätten 311 Sitze einer Zweidrittel-Mehrheit entsprochen — die UCRI zählte 319.

Oberste Wahlbehörde in jedem Distrikt war ein Wahlausschuß (Junta Escrutadora), den der Bundesrichter erster Instanz, der Präsident des Bundesberufungsgerichts sowie der Präsident des obersten Provinzgerichts bildeten²⁸. Der Ausschuß entschied mehrheitlich bei Anwesenheit aller Mitglieder und ernannte die Wahlleiter in allen Stimmlokalen. Vom Tag nach der Wahl an zählte er in öffentlicher Sitzung die Stimmergebnisse aus und proklamierte anschließend die gewählten Kandidaten. Er entschied über die Gültigkeit von Stimmen sowie in Fällen zweifelhafter Identität des Wählers. Sowohl in den Stimmlokalen wie bei der Auszählung konnten sich die politischen Parteien durch Beobachter vertreten lassen, die das Recht hatten, Einwände zu Protokoll zu geben.

Die Stimmabgabe war obligatorisch; ausgenommen waren nur Alte, Kranke sowie im Ausland Befindliche²⁹. Der Bundesrichter erster Instanz konnte den Wähler vorweg oder nachträglich in weiteren begründeten Fällen von der Wahlpflicht entbinden. Dem Wähler, der seiner Stimmpflicht nicht nachkam, drohten ein öffentlicher Tadel und eine geringe Geldbuße; in der Praxis sind diese Strafen stets durch Amnestie erlassen worden. — Die Wehrpflicht erklärt sich aus der politischen Situation des Jahres 1912: Wesentliches Ziel des neuen Gesetzes war es, die Radikale Bürgerunion in den politischen Prozeß zu integrieren; ihre Gegenleistung für die Gewährung des Wahlrechts muß darin bestehen, den seit zwei Jahrzehnten geübten revolutionären Boykott aller Wahlen aufzugeben. Wahlenthaltung war danach in Argentinien legal nur auf die Weise möglich, daß man den Umschlag leer oder mit einem unbeschriebenen Stück Papier gefüllt abgab.

Präsident Sáenz Peña — und nach seinem Tode im Jahr 1914 sein Nachfolger Victorino de la Plaza — setzten ihre ganze Autorität ein für die unverfälschte Verwirklichung des neuen Wahlrechts und entsandten zu diesem Zweck zeitweilig Regierungsbeobachter in die Provinzen. Einen Monat nach dem Erlaß fand das Gesetz bereits bei Gouverneurswahlen in der Provinz Santa Fe seine erste praktische Anwendung. Die UCR nahm erstmals an Wahlen teil und siegte. Wieder einen Monat später, im April 1912, konnte die UCR ihren Erfolg bei den Erneuerungswahlen zum Kongreß wiederholen. Einige folgende Provinzwahlen brachten Erfolge für die vereinigten konservativen Parteien. Die entscheidende Bewährungsprobe für das neue Gesetz waren jedoch die Präsidentschaftswahlen von 1916: Mit einer knappen Mehrheit an Wahlmännern siegte der Caudillo der Radikalen, Hipólito Yrigoyen.

Die Ley Sáenz Peña markierte den Übergang zu einer liberalen Demokratie im modernen Sinne. Sie schuf das allgemeine, freie, geheime und gleiche Männerwahlrecht und sicherte erstmals der Opposition eine parlamentarische Vertretung. Die fest organisierte politische Partei wurde nun zum entscheidenden und unerlässlichen Vehikel politischer Partizipation. Das neue Wahlrecht bezog einen sehr viel größeren Kreis der Bevölkerung in den Wahlakt ein und brachte damit den Übergang von einer beschränkten zu einer erweiterten Demokratie. Ausgeschlossen blieben die Frauen, der erhebliche ausländische Teil der Bevölkerung und — faktisch — das Landproletariat. Das Gesetz beendete die ungeteilte Herrschaft der Notabeln und führte zusätzlich das städtische Bürgertum in die politische Verant-

28 Für die Bundeshauptstadt und für solche Distrikte, in denen sich keine Bundesberufungsgerichte befanden, wurden modifizierte Regelungen getroffen.

29 Nach späterer Regelung auch solche, die sich mehr als 500 km von ihrem Wohnsitz entfernt aufhielten.

wortung. Damit brachte es das Wahlrecht in Übereinstimmung mit den grundlegenden sozialen Veränderungen, die sich während der vorangegangenen Jahrzehnte vollzogen hatten.

III. Die Ära Yrigoyen (1916—1930)

Der Übergang der Macht auf eine mittelständische Partei bedeutete jedoch keinen Übergang zu einer mittelständischen Politik. Die UCR hatte sich in ihrem zwanzigjährigen Kampf gegen das „régimen“ eher zu einem Geheimbund mit parareligiösen Zügen³⁰ als zu einer politischen Alternative entwickelt und ließ sich mehr von Ressentiments als von einem Programm leiten. Yrigoyen vermochte mit seinem mystischen Redestil zwar die blinde Gefolgschaft seiner Anhänger zu gewinnen, nicht aber über Zielvorstellungen Auskunft zu geben. Es zeigte sich, daß die „Radikalen“ letztlich kein anderes Konzept hatten als das, die Plätze der Konservativen einzunehmen und an ihrer Stelle die Erträge des status quo zu genießen³¹. Abgesehen von einer gemäßigt nationalistischen Außenpolitik und einem mehr verbalen Eintreten für wirtschaftliche Unabhängigkeit, setzte Yrigoyen die konservative laissez-faire-Politik fort. Die dominierende Stellung der ausländischen — vor allem englischen — Wirtschaftsinteressen blieb ungebrochen; diese Firmen stellten jetzt lediglich Radikale statt Konservative als Anwälte und Geschäftsführer ein. Der Kongreß erließ zwar einige gemäßigte Sozialgesetze, die jedoch in der Praxis nicht beachtet wurden. Streikbewegungen in Buenos Aires (1919) und Patagonien (1921) wurden von der Regierung blutig unterdrückt. Das Proletariat war durch die Regierung Yrigoyen nicht repräsentiert, und auch der Mittelstand nur insoweit, als er sich an die Oberschicht anlehnte. An der Wirtschafts- und Sozialstruktur des Landes mit ihren externen Abhängigkeiten und internen Gegensätzen änderte sich nichts. Sogar die politische Korruption, das zentrale Thema der anti-oligarchischen Kampfzeit der Radikalen, wurde nun von ihnen übernommen. Nepotismus und Bestechlichkeit führten zu einem aufgeblähten und ineffizienten Beamtenapparat. Zwanzigmal benutzte Yrigoyen das Mittel der Bundesintervention, um konservative Gouverneure abzusetzen und seinen Anhängern in den Provinzen zum Sieg zu verhelfen.

Die vom Radikalismus verfolgte Allianz zwischen Mittelstand und Oberschicht fand ihre personelle Verkörperung in dem 1922 gewählten Nachfolger Yrigoyens, Marcelo T. de Alvear. Er stammte aus einer der alteingesessenen Großgrundbesitzerfamilien von Buenos Aires, gehörte aber aus einer mehr philosophisch-liberalen Haltung seit 30 Jahren zur Radikalen Partei. Alvear war unter Yrigoyen Botschafter in Frankreich gewesen und schrieb ein nostalgisches Impromptu „Au revoir Paris“, als er zur Aufnahme der Regierungsgeschäfte nach Buenos Aires abreiste. Yrigoyen hatte mit Bedacht diesen Patrizier ohne eigene politische Hausmacht zu seinem Nachfolger bestimmt und ihn in absentia zum Präsidenten wählen lassen: Er durfte darauf vertrauen, auch während einer Präsidentschaft von Alvear als Caudillo die Fäden in der Hand zu behalten.

30 Bis heute reden sich die Mitglieder der Radikalen Partei mit „Correligionario“ an; obwohl das Wort heute die neutrale Bedeutung von „Gesinnungsgenosse“ hat, dürfte ihr etymologischer Vorsprung nicht zufällig sein. Ein frühes Manifest trägt den Titel „Glaubensbekenntnis der radikalen Doktrin“.

31 Darío Cantón, *El parlamento argentino en épocas de cambio. 1890, 1916 y 1946*. Buenos Aires: Instituto Di Tella, 1966, S. 135: „Unter dem Wandel läßt sich die Kontinuität feststellen“.

Wider Erwarten entwickelte Alvear jedoch einen Drang nach politischer Selbstständigkeit und wich bereits bei der Benennung seiner Minister von Yrigoyens „Ratschlägen“ ab. Die unvereinbaren Führungsansprüche beider Männer führten 1924 zu einer Parteispaltung, bei der die konservative Gruppe um Alvear den bezeichnenden Namen „Antipersonalistische Radikale Bürgerunion“ annahm. Abgeschnitten vom Kern der Radikalen, mußte Alvear Anlehnung an die Konservative Partei suchen, die im Kongreß ein loses Bündnis mit den Antipersonalisten schloß. Alvear verzichtete auf Yrigoyens verbalen außenpolitischen und wirtschaftlichen Nationalismus, setzte aber in der Praxis dessen Politik im Handeln und — mehr noch — im Unterlassen fort. Die export-orientierte agrarische Wirtschaftsstruktur schien der beste Garant fortdauernder Prosperität zu sein.

Yrigoyens ungebrochenes persönliches Charisma zeigte sich noch einmal 1928, als der 76jährige in letzter Minute kandidierte und ohne Anstrengung fast zwei Drittel der Stimmen erlangte. Der greise Caudillo war jedoch physisch den Anstrengungen des Amtes nicht mehr gewachsen. Seine Menschenscheu und sein pathologisches Mißtrauen hinderten ihn daran, Entscheidungen zu delegieren. Während die Zentralregierung in Handlungsunfähigkeit erstarrte, machte sich auf den mittleren Behördenrängen und in den Provinzen eine skrupellose Korruption breit. Die Wirtschaftskrise von 1929 offenbarte die Verletzlichkeit der argentinischen Wirtschaft und ließ die überspannten Erwartungen der Wählerschaft in Enttäuschung umschlagen. Ein unblutiger Militärputsch unter Führung von General José E. Uriburu mit Unterstützung aller Oppositionsparteien zwang am 6. September 1930 Yrigoyen zum Rücktritt.

IV. Der Putsch von 1930: Instabilität und Krise

Der Putsch von 1930, der damals als oberflächliches Tagesereignis empfunden wurde, erscheint rückblickend als Markstein und Wendepunkt in der neueren Geschichte Argentiniens. Er signalisiert den Niedergang der traditionellen agrarischen Struktur des Landes und den Beginn einer Wandlungskrise, aus der sich das Land bis heute nicht befreien konnte.

In dieser Zeit bildete sich der Gegensatz zwischen „Liberalismus“ und „Nationalismus“ aus, der seitdem die politischen Kräfte des Landes in zwei Lager teilt und jede konsensuale verfassungsmäßige Kontinuität unmöglich macht. Beide Begriffe bezeichnen im argentinischen Sprachgebrauch völlig andere Inhalte als nach europäischem Verständnis. Würde man z. B. in Europa den Nationalismus auf der traditionellen Skala rechts vom Liberalismus einordnen, so ist die Beziehung in Argentinien eher umgekehrt. Besser aber wird das Verhältnis der beiden Strömungen zueinander durch zwei parallele Rechts-Links-Spektren versinnbildlicht, denen zwei sich wechselseitig ausschließende politische Grundkonzeptionen entsprechen. Dabei repräsentiert der „Liberalismus“ die überkommenen Strukturen eines wirtschaftlich, politisch und kulturell auf die jeweils führende westliche Industrienation ausgerichteten Landes und wird verkörpert von der liberal-konservativen Oberschicht. Ihr „Liberalismus“ hat nichts mit demokratischen Mehrheitsentscheidungen zu tun, die sie in der Praxis stets durch Gewalt und Betrug verhindert haben; er beschränkt sich auf die entschlossene Verteidigung von Freihandel und Eigentum, den Grundlagen ihrer Herrschaft. Der „Nationalismus“ bezeichnet dagegen die heterogene Mehrheit derjenigen politischen Kräfte, die für ein „anderes“ Argentinien mit einer noch kaum definierten eigenen

Identität eintreten. Ihnen schwebt ein sozioökonomisch unabhängiges Argentinien vor, das sich den Problemen des unterentwickelten Landesinneren und der unteren Schichten zuwendet und sich auf seine spanische und ibero-amerikanische Geschichte besinnt. Ein kleiner rechter Flügel des Nationalismus erstrebt unter dem Einfluß des spanischen Traditionalismus und des europäischen Faschismus einen streng hierarchischen Staatsaufbau nach korporativen und klerikalen Vorstellungen; dieser Richtung gehörte General Uriburu an, der sich jedoch in seiner kurzen Amtszeit nicht gegen die stärkere liberal-konservative Fraktion im Militär durchsetzen konnte. Der linke Nationalismus — heute vor allem im Peronismus verkörpert — propagiert eine plebiszitäre Massendemokratie unter einem charismatischen Führer, die sich vor allem auf das Militär und die Gewerkschaften stützt. Verkürzt läßt sich der Gegensatz beider Konzeptionen so apostrophieren: Für die Liberalen ist Argentinien ein Anhängsel der Ersten Welt, für die Nationalisten ein selbständiges Mitglied der Dritten Welt.

Unmittelbar bedeutete der Putsch von 1930 den Versuch der Oligarchie, die 1916 gewährte erweiterte Partizipation zurückzunehmen und eine beschränkte Notabeln-Demokratie zu restaurieren. Die eigenen Kräfte der Oberschicht reichten jedoch nicht aus für die Revanche: Die Konservativen mußten an das Militär als einen interessenverwandten Verbündeten appellieren und leiteten damit ihre endgültige Abdankung zugunsten des mächtigen Alliierten ein. Während die Streitkräfte immer offener die Rolle der traditionellen Eliten als hemmender und kontrollierender Faktor im sozialen Wandel übernahmen, sanken die konservativen Parteien zu bedeutungslosen Splittergruppen ab, die nur noch unter den besonderen Bedingungen einzelner Provinzen dort bisweilen eine (reale) Stimmenmehrheit auf sich vereinen konnten.

In den folgenden Jahrzehnten entwickelten sich die Streitkräfte zum dominierenden politischen Faktor des Landes. Von den 16 Präsidenten zwischen 1930 und 1971 erlangten 10 ihr Amt durch einen Militärputsch, und ebenso viele verloren es auf diese Weise. Elf Präsidenten waren Generäle; sie regierten zusammen $27\frac{1}{2}$ Jahre, also über zwei Drittel der Zeit. Aber auch in den kurzen Perioden gewählter Zivilregierungen blieben die Streitkräfte im Hintergrund die letzte Instanz politischer Entscheidungen. Damit sank die Wahl als Mittel der Machtübertragung zu residualer Bedeutung ab; das typische Mittel wurde der Staatsstreich, dessen Illegitimität mit der Häufigkeit der Wiederholungen abnahm. 1930 endete daher nach nur sechzehnjähriger Dauer die einzige Phase relativer liberal-demokratischer Normalität der argentinischen Geschichte. Das Wahlrecht hat — obschon ausgiebig diskutiert — in der Folgezeit nur noch ausnahmsweise und begrenzt die „großen“ Entscheidungen beeinflußt.

Die Militärregierung unter Uriburu löste den Kongreß auf und stellte alle Provinzen unter kommissarische Bundesverwaltung. Als Testfall für die angekündigten allgemeinen Wahlen ließ sie im April 1931 den Gouverneur der Provinz Buenos Aires wählen. Der Sieg ging an die nunmehr wieder unter Alvear geeinte Radikale Partei, worauf die Regierung den Wahlgang für ungültig erklärte. Wenig später sperrte sie per Dekret die Kandidatur von Alvear für die kommenden Präsidentschaftswahlen mit dem formalen Argument, seit seiner letzten Amtszeit seien noch nicht die verfassungsmäßig vorgeschriebenen sechs Jahre vergangen. Die Radikalen kehrten daraufhin zu ihrer Taktik des Wahlboykotts zurück. Die Konservativen — lose geeint unter dem Namen „Partido Demócrata Nacional“ — bildeten zusammen mit den Antipersonalistischen Radikalen und einer konservativen Ab-

spaltung der Sozialisten eine Wahlfront mit dem Namen „Concordancia“; als Kandidaten stellte sie den früheren Kriegsminister unter Alvear, General Agustín P. Justo, einen Antipersonalisten, auf. Dank der Wahlenthaltung der wichtigsten Oppositionspartei und dank ausgiebigen Wahlbetrugs siegte Justo im November 1931 mit weitem Abstand über die vereinigten Sozialisten und Fortschrittsdemokraten.

V. Die „Epoche des Wahlbetrugs“ (1932—1943)

Die Amtsübernahme Justos im Januar 1932 eröffnete eine Dekade restaurativer oligarchischer Politik. Konservative Politiker, deren Vorstellungen sich an der Regierungszeit Alvears oder an der „goldenen Ära“ vor 1916 orientierten, versuchten, durch Betrug oder Gewalt die Entwicklung seit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts rückgängig zu machen. Justos erstes Anliegen bestand darin, die Wirtschaft nach der Krise von 1929 zu sanieren. Damit „sanierten“ sich vor allem die britischen Kapitalinteressen, denen im Roca-Runciman-Pakt von 1933 weitreichende Vergünstigungen gewährt wurden, während England sich als Gegenleistung nur dazu verpflichtete, das Volumen seiner Fleischkäufe in Argentinien nicht zu senken. Einige neugegründete Organe staatlicher Wirtschaftslenkung — so die argentinische Zentralbank — wurden in den Dienst des Großgrundbesitzers und der ausländischen Interessen gestellt. Um kurzfristiger Renditen willen verschärften die konservativen Regierungen der Jahre 1932 bis 1943 die Strukturprobleme einer abhängigen und unausgewogenen Wirtschaft. Die schwachen Ansätze einer Gewerkschaftsbewegung wurden als „kommunistisch“ verfolgt.

Passiv erlitt Argentinien die Auswirkungen der großen Umwälzungen in den Metropolen — New Deal, Faschismus, spanischer Bürgerkrieg, Zweiter Weltkrieg —, die unaufhaltsam die weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Voraussetzungen des sozioökonomischen status quo zerstörten, den die argentinische Oligarchie zu bewahren bemüht war. Die öffentliche Meinung Argentiniens spaltete sich in Anhänger und Gegner der spanischen Republik, in „aliadófilos“ und „germanófilos“, ohne jedoch darin einen Bezug zu den eigenen Problemen zu sehen. Auch die Oppositionsparteien — voran die Radikalen — zeigten sich blind für die neuen Realitäten. Durch interne Fraktionskämpfe und den Mangel an weitsichtigen Führern geschwächt, konzentrierten sie ihre politischen Angriffe auf die Korruption und den Wahlbetrug der Regierung, was zwar wichtig war für die Verteilung der Staatspründe, zu der notwendigen wirtschaftlichen und sozialen Neuorientierung aber nichts beitrug.

Tatsächlich beherrschte der Wahlbetrug während der Jahre 1932 bis 1943 die politische Szene des Landes in einem Maße, daß diese Zeit in den Geschichtsbüchern regelmäßig mit „época del fraude“ überschrieben ist. Die vielfältigen Methoden reichten von physischer Gewalt bis zu folkloristischen Possen. So wurden etwa vor der Wahl an die Wähler linke Schuhe verteilt, denen die rechten nach gewonnener Wahl folgten. Oder es wurde während einer Wahlversammlung im oppositionellen Parteilokal ein Fall von Gelbfieber festgestellt und die gesamte oppositionelle Wählerschaft für den Wahltag unter Quarantäne gestellt. Die „normalen“ Formen des Wahlbetruges bestanden in Stimmenkauf, verfälschten Wahlregistern und präparierten oder ausgetauschten Urnen. So sank in einzelnen Departements der Anteil der radikalen Stimmen von mehreren tausend auf eine zweistellige Zahl.

Die Regierungspartei bekannte sich offen zu diesem „patriotischen Wahlbetrug“, der die Staatsführung durch die „erlesene Minderheit“ schütze vor dem Zugriff des „ungebildeten Pöbels“³².

Solange die Radikale Partei den Wahlen fernblieb, konnten die Sozialisten besonders in der Hauptstadt Buenos Aires beachtliche Erfolge erringen. Von der Erneuerungswahl 1936 an erschien es den Radikalen jedoch vorteilhafter, die von der Regierung angebotene „dosierte“ Teilnahme im System anzunehmen, als auf jede Partizipation zu verzichten. Die Anziehungskraft des Parteinamens machte sie im Laufe der folgenden Jahre wieder zur stärksten Fraktion im Abgeordnetenhaus.

Der Erfolg der Radikalen im Jahr 1936 bewog die Regierung, für die Wahl der Elektoren des nächsten Präsidenten — nicht dagegen für die Wahl von Abgeordneten — von der Ley Sáenz Peña zur reinen Mehrheitswahl mit vollständigen Listen zurückzukehren³³. Der regierungsoffizielle Kandidat und damit sichere Sieger der Wahlen vom September 1937, den betrügerischsten Wahlen der argentinischen Geschichte, war der Antipersonalist Roberto M. Ortíz, Anwalt der britischen Eisenbahngesellschaft. Ortíz bemühte sich, nach außen eine Politik der Neutralität gegenüber den kriegführenden Mächten und nach innen eine allmähliche institutionelle Normalisierung durchzuführen. Eine unheilbare Krankheit zwang ihn jedoch 1940, das Amt an den konservativen Vizepräsidenten Ramón S. Castillo abzugeben, der zu den direktesten Formen des Wahlbetrugs und der politischen Repression zurückkehrte. Die sich abzeichnende Wende im Kriegsgeschehen veranlaßte ihn, den Alliiertenfreund und Großindustriellen Patrón Costas als Kandidaten für die Wahlen des Jahres 1943 zu nominieren. Dies mißfiel einigen rechtsnationalistischen und achsenfreundlichen Offizieren, die eine geheime Loge mit dem Namen „Gruppe vereinigter Offiziere“ (GOU) gebildet hatten. Am 4. Juni 1943 wurde die Öffentlichkeit durch einen Militärputsch überrascht, der die Epoche der liberalen Restauration beendete.

VI. Der Aufstieg Peróns (1943—1946)

Die Niederlage der Achsenmächte durchkreuzte den Plan des GOU, Argentinien auf seine Rolle als „Gauleiter“ Südamerikas vorzubereiten. Die rasche Aufeinanderfolge der Generäle Rawson, Ramírez und Farrell in der Präsidentschaft machte die Orientierungslosigkeit und Uneinigkeit innerhalb der Militärregierung deutlich. Ihre antiliberalen Tendenz offenbarte sich in einem Verbot aller politischen Parteien, das jedoch nicht durchgesetzt werden konnte³⁴. Ersatzweise erließ die Regierung ein Parteiengesetz³⁵, das in minuziöser Ausführlichkeit auch die interne Organisation der Parteien regelte und daher von allen Parteien abgelehnt wurde. In seinen Artikeln 2—29 sah das Dekret die Schaffung einer Wahlgerichtsbarkeit vor, gebildet aus Wahlrichtern erster Instanz in sämtlichen Distrikten sowie einem Bundesgerichtshof (Corte Federal Electoral) als Berufungsinstanz in der Bundeshauptstadt. Diese Institution hielt sich nur wenige Tage im Oktober 1945: Unter dem Druck der öffentlichen Meinung wurde das Parteienstatut erst geändert,

32 Zu den Formen des Wahlbetrugs siehe z. B. Austin F. Macdonald, *Government of the Argentine Republic*. New York: Crowell, 1942, S. 120 ff., Carlos D. Verzura, *La Comedia Electoral*. Buenos Aires: Ediciones Gure, 1958, S. 47 ff.

33 Gesetz Nr. 12 298 vom 23. 7. 1936, B. O. 5. 8. 1936.

34 Dekret Nr. 18 409 vom 31. 12. 1943, B. O. 9. 2. 1944.

35 Dekret Nr. 11 976 vom 30. 5. 1945, B. O. 5. 6. 1945.

dann aufgehoben³⁶. Bei dieser Gelegenheit wurde auch das System der unvollständigen Liste für die Wahl von Elektoren des Präsidenten wieder in Kraft gesetzt³⁷.

Der Weltkrieg unterbrach die ausländischen Konsumgüterimporte, was die Entstehung einer einheimischen Leichtindustrie ermöglichte. Die dadurch geschaffenen Arbeitsplätze lösten umfangreiche interne Migrationen aus: 1947 lebten 3 386 000 Personen oder ein Fünftel der Bevölkerung nicht an ihrem Geburtsort³⁸. 50 Prozent der Umsiedler ließen sich in Groß-Buenos Aires nieder, dessen Einwohnerzahl von 3 430 000 im Jahr 1936 auf 4 724 000 im Jahr 1947 stieg³⁹. Aber auch um andere große Städte entstanden Industriegürtel und ausgedehnte Armutsviertel, in denen sich ein entwurzeltes, angst- und aggressionsgeladenes Proletariat ballte.

Das einzige Mitglied der Militärregierung, das die politische Bedeutung dieser Massen erkannte und ein Gespür für die veränderten sozioökonomischen Bedingungen des Landes bewies, war Oberst Juan Domingo Perón. Als Arbeitsminister baute er einen mächtigen Gewerkschaftsapparat auf und gewann durch Lohnerhöhungen und eine fortschrittliche Sozialgesetzgebung die Sympathie der Arbeiter. Nacheinander übernahm er auch das Amt des Heeresministers und des Vizepräsidenten und wurde so allmählich zum „starken Mann“ der Militärregierung. Als ihn konservative Kreise in Regierung und Militär zu stürzen versuchten, organisierten seine Freunde — voran seine Geliebte und spätere Frau Eva Duarte — am 17. Oktober 1945 einen Marsch der Arbeiter auf das Regierungsgebäude und erzwangen die Wiedereinsetzung Peróns in seine Ämter. Bei den Wahlen im Februar 1946 kandidierte er gegen eine „Demokratische Union“ aller übrigen Parteien (!) und erlangte in formal einwandfreien Wahlen 55 Prozent der Stimmen.

VII. Die Ära Perón (1946—1955)

Der Marsch auf die Casa Rosada war der Beginn einer Mobilisierung der bis dahin passiven Massen, die entscheidende Leistung der peronistischen Epoche. Auf den Übergang zur erweiterten Partizipation im Jahre 1916 folgte nun der erste Versuch einer totalen Partizipation. Fast alle Mängel der ersten Stufe wiederholten sich auf der zweiten: Hatte der Mittelstand 1916 kein anderes Ziel als die Angleichung an die Oberschicht gekannt, so bedeutete der Peronismus eine Internalisierung mittelständischer Ideologie und Politik durch die Arbeiterklasse. Hatten sich 1916 die Konservativen über die „mangelnden Umgangsformen“ der radikalen Abgeordneten entrüstet, so wandten die Radikalen nun ihrerseits Tiervergleiche auf die ersten Vertreter der Arbeiter im Kongreß an⁴⁰. Und wie 1916 nur eine Parteiklientel Zugang zu Macht und Reichtum erhielt, so gehörten auch nach 1946 nur die blinden Gefolgsleute des Caudillo zu den Begünstigten, während die Teilnahme des einfachen Arbeiters am politischen Leben mehr emotional als real blieb. Dennoch war dieses Gefühl der Zugehörigkeit zur Staatsgemeinschaft für den Arbeiter ein zentrales Erlebnis, gab es ihm doch zum ersten Mal die Möglichkeit, sich als eigenverantwortliche Person und als Träger von Rechten zu begreifen.

36 Dekret Nr. 25 562 vom 15. 10. 1945, B. O. 18. 10. 1945.

37 Dekret Nr. 17 427 vom 1. 8. 1945 (Aufhebung des Gesetzes Nr. 12 298, s. o. Anm. 33), B. O. 6. 8. 1945.

38 Romero a. a. O., Anm. 14, S. 80.

39 Mit Außenstädten. Germani a. a. O., Anm. 13, S. 307.

40 Abgeordneter Ernesto Sammartino, UCR: „Die zoologische Lawine des 24. Februar (1946, Tag des peronistischen Wahlsiegs, d. Verf.) hat so manchen Abgeordneten auf seine Bank geworfen, damit er zu den Sternen heult“. DSD 1947, Bd. II, S. 40.

Die Gewerkschaften und die neuen Arbeitsgerichte sicherten seine soziale Stellung. Dazu kamen die entscheidenden wirtschaftlichen Verbesserungen, die aus den hohen Devisenreserven des Kriegsgeschäfts bezahlt werden konnten.

Perón betrieb diese sozialen Reformen mindestens auch als Mittel, um seine eigene Machtstellung auszubauen. Mit allen Registern der Demagogie fanatisierte er die Massen und umgab sich und seine Frau „Evita“ mit einem bizarren Personenkult. Seine diffuse Ideologie des „Justizialismus“ verfocht eine „Dritte Position“ zwischen Ost und West, zwischen Arbeit und Kapital, zwischen den geistigen und den materiellen Bedürfnissen des Menschen.

Die Gegner Peróns sahen in seinem Regime einen nach Südamerika verpflanzten Faschismus. Daran ist nur so viel richtig, daß Perón als Militärattaché in Mussolinis Italien Techniken der Herrschaft beobachtete, die er später in sehr gemilderter Form auf Argentinien übertrug. Offene Opposition gegen das Regime war unmöglich; Militär, Gewerkschaften, Kongreß, Gerichte, Universitäten und Schulen wurden „gleichgeschaltet“, alle Massenmedien einer Zensur unterworfen. Dies blieb jedoch importierte Form. Dem Inhalt nach war der Peronismus etwas Neues, bis dahin Unbekanntes: Ein nationalistischer Populismus der Dritten Welt, wie ihn später Sukarno, Nkrumah und Nasser vertraten. Außer der Mobilisierung des Proletariats hat Perón praktisch an der Wirtschafts- und Sozialstruktur des Landes nichts Wesentliches verändert. Seine Kampfansage an den US-Imperialismus blieb verbales Mittel der Volksführung. Anstelle der dringend benötigten Schwerindustrie forcierte Perón die Konsumgüter-Industrie, die zwar kurzfristig den Lebensstandard steigerte, das Land aber in immer größere Abhängigkeit von importierten Rohstoffen brachte.

Auf Betreiben Evitas führte der Kongreß die Gleichberechtigung von Mann und Frau und damit auch das Wahlrecht für Frauen ein⁴¹. Auch diese mußten sich nun drei Monate nach ihrem 18. Geburtstag bei den Militärbehörden registrieren lassen, freilich nicht zum Zweck wehrdienstlicher Erfassung. Die ausgedruckten Listen der weiblichen Wähler geben das Geburtsdatum nicht an.

Ende 1948 trat eine verfassungsgebende Versammlung zusammen, die eine weitgehend geänderte Verfassung in Kraft setzte⁴². In den neuen Text gingen Elemente der justizialistischen Ideologie ein, so ein ausführlicher Katalog sozialer Rechte. Ein wesentlicher Anstoß für die Reform war Peróns Wunsch, über das Jahr 1952 hinaus im Amt zu bleiben, weshalb das Verbot unmittelbarer Wiederwahl aufgehoben wurde. Für die Wahl des Präsidenten und der Senatoren wurde die Direktwahl eingeführt. Die Amtsdauer von Präsident, Abgeordnetenhaus und Senat betrug einheitlich sechs Jahre; beide Kammern des Kongresses erneuerten sich nach drei Jahren je zur Hälfte. Nach der Verfassung wurde auch das Wahlrecht „peronisiert“ durch ein System der Mehrheitswahl, das der Opposition eine nur noch dekorative Vertretung im Kongreß beließ⁴³. Die Distrikte wurden in so viele Wahlkreise eingeteilt, wie in ihnen Abgeordnete zu wählen waren. Die Wähler jedes Wahlkreises wählten mit einfacher Mehrheit einen Abgeordneten, in der Regel einen Peronisten. In den fünf größten Distrikten (Hauptstadt, Provinz Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos und Santa Fe) blieb die Zahl der Wahlkreise um zwei unter der Zahl der zu wählenden Abgeordneten. Diese beiden Sitze wurden unter den unterlegenen Kandidaten des Distrikts denjenigen mit der höchsten Stimmen-

41 Gesetz Nr. 13 010 vom 9. 9. 1947, B. O. 27. 9. 1947.

42 Verfassungsreform vom 11. 3. 1949, *Anales de Legislación Argentina*, Bd. IX—A, 1949, S. 1.

43 Gesetz Nr. 14 032, B. O. 18. 7. 1951.

zahl zugesprochen. — Die Vorschriften zum Verfahren entsprachen im wesentlichen denen der Ley Sáenz Peña; die wichtigste Neuerung bestand in einer vorläufigen Auszählung im Stimmlokal, bevor die Urne zur endgültigen Auszählung an die Wahlkommission des Distrikts gesandt wurde.

Bei den Wahlen im November 1951 waren alle Wahlämter nach den Bestimmungen der neuen Verfassung und des neuen Wahlgesetzes zur Wahl ausgeschrieben. Perón konnte den erwarteten triumphalen Sieg feiern. Wenn das Ergebnis auch durch eine Behinderung der oppositionellen Kampagne und durch eine willkürliche Wahlkreisgeographie („gerrymandering“) gesteuert war, so kann doch kein Zweifel bestehen, daß Perón tatsächlich am Ende seiner ersten Präsidentschaft von der breiten Mehrheit der Bevölkerung unterstützt wurde. Im Kongreß führte die Anwendung des neuen Wahlsystems zu den gewünschten „klaren Mehrheitsverhältnissen“: Peronisten 146 Sitze, Radikale 14 Sitze. Auch das schien dem Regime noch zuviel: 1953 wurde die der Opposition zugestandene Zahl an Sitzen in den fünf großen Distrikten von je zwei auf je einen Sitz gekürzt⁴⁴.

Zunehmende wirtschaftliche Schwierigkeiten, diktatoriale Exzesse und ein Konflikt mit der Kirche kosteten Perón Sympathien beim Mittelstand und im Militär. Am 16. September 1955 brach unter Führung von General Lonardi ein Aufstand gegen Perón los, der nach viertägigen Kämpfen zurücktrat und ins Exil flüchtete.

VIII. Die zweite Restauration (1955—1958)

General Lonardi seinerseits wurde nach zweimonatiger Präsidentschaft von einer Gruppe liberal-konservativer Offiziere aus dem Amt gedrängt und durch General Aramburu ersetzt, unter dem eine Kampagne schärfster Peronisten-Verfolgung begann. Alle peronistischen Kongreßmitglieder wurden verhaftet und wegen Landesverrats angeklagt. Ein peronistischer Aufstandsversuch im Juni 1956 wurde exemplarisch hart mit 27 Erschießungen niedergeschlagen; nie war die „Tyrannei“ so gnadenlos mit ihren Feinden umgegangen. Der Lebensstandard der Arbeiterklasse sank, ihre soziale Stellung näherte sich wieder der früheren Rechtlosigkeit an.

Die Antiperonisten bekämpften zusammen mit den diktatorialen Herrschaftsformen des Peronismus auch dessen soziale Errungenschaften. Der einmal in Gang gebrachte Bewußtwerdungsprozeß des Proletariats ließ sich jedoch nicht wieder rückgängig machen; je heftiger die herrschenden Minderheiten dies versuchten, desto tiefer wurde nur die Ergebnislosigkeit der unteren Schichten gegenüber Perón, der seine „Bewegung“ aus dem Exil weiterhin lenkte.

Perón behielt einen Stamm von Anhängern, der etwa 30 Prozent der Wählerschaft ausmachte. Die Radikale Bürgerunion spaltete sich Ende 1965 in einen moderneren Flügel unter Frondizi, der den Namen „UCR Intransigente“ annahm, und einen traditionelleren Flügel unter Balbín, der sich „UCR del Pueblo“ (Volksradikale Bürgerunion) nannte. Jeder dieser Flügel konnte mit einer Wählerschaft von knapp über 20 Prozent rechnen. Der Peronismus stellte damit den stärksten geschlossenen Wählerblock dar. Unter diesen Umständen war die liberale Demokratie in Argentinien nicht mehr lebensfähig: Sie konnte nicht ohne die Peronisten funktionieren, weil damit ein Drittel der Staatsbürger und — schwerwiegender noch — eine ganze

⁴⁴ Gesetz Nr. 14 292, B. O. 24. 12. 1953.

soziale Schicht ohne politische Vertretung blieb. Sie konnte nicht mit den Peronisten funktionieren, weil dann deren Wahlsieg unvermeidlich wurde und einen Putsch des antiperonistischen Militärs auslösen mußte.

Die gesamte seitherige Innenpolitik Argentiniens ist eine Serie vergeblicher Versuche, den Peronismus in das liberal-demokratische System zu integrieren. Diese Versuche mußten scheitern, solange der zugrundeliegende Konflikt zwischen status quo und Reform, zwischen Liberalismus und Nationalismus unentschieden blieb. Bis heute ist die argentinische Politik gelähmt von dem Patt zweier Kräfte, deren gegensätzliche Zielvorstellungen keinen Kompromiß zulassen; hierin liegt die wichtigste interne Ursache für die Stagnation des Landes trotz guter wirtschaftlicher Voraussetzungen.

Der Putsch gegen Perón setzte dem Versuch einer totalen Partizipation ein Ende und brachte eine Rückkehr zur erweiterten mittelständischen Partizipation (nicht ohne eine Anstrengung der konservativen Splitterparteien, zur Minderheiten-Demokratie der Jahre 1932—1943 zurückzukehren). Der offene Wahlbetrug als Mittel politischen Ausschlusses war allerdings durch seine inflationäre Verwendung vor 1943 diskreditiert. Die Jahre 1955 bis 1966 sind daher gekennzeichnet von einem anderen Mittel: Dem „vorsorglichen“ Wahlbetrug durch ein diskriminierendes Parteien- und Wahlrecht. In dieser Zeit ergingen nicht weniger als 130 Gesetze und Dekrete partei- und wahlrechtlichen Inhalts, darunter drei Wechsel des Wahlsystems und vier vollständige Parteienstatute. All diese Erlasse verfolgten das gleiche Ziel, eine Rückkehr der Peronisten an die Macht zu verhindern. Zu keiner Zeit seit 1912 war die Diskussion um Fragen der politischen Institutionen so lebhaft und zugleich so fadenscheinig wie in diesen Jahren.

In der Praxis hat die Proskription des größten Wählerblocks, der zugleich die einzige sozialreformerische Kraft des Landes und die alleinige Vertretung der unteren Volksschichten darstellte, nicht weniger zur Legitimitätskrise der liberal-demokratischen Institutionen beigetragen als der offene Wahlbetrug. Der Ausschluß der einzigen echten politischen Alternative führte zu einer Vielfalt von Ersatz-Angeboten und damit zu einer grotesken Parteienzersplitterung. Die zuletzt fast hundert Parteien repräsentierten nur noch sich selbst. Der Wähler verlor jedes Vertrauen in die politische Wirksamkeit seiner Stimmabgabe.

Mit dem Recht der siegreichen Revolution hob die Regierung Aramburu die peronistische Verfassung von 1949 per Dekret auf und setzte die Verfassung von 1853 wieder in Kraft⁴⁵. Damit war die indirekte Wahl für Präsident und Vizepräsident sowie für die Senatoren der Hauptstadt und die zweijährigen Erneuerungswahlen des Abgeordnetenhauses wieder eingeführt. In einer großangelegten Kampagne mit Befragungen in allen Haushalten wurden bis Ende 1956 die bestehenden Wählerverzeichnisse überprüft und bereinigt.

Eine der ersten Maßnahmen der Militärregierung bestand darin, eine Art Notparlament mit dem Namen „Junta Consultiva Nacional“ (Nationales Beratungsgremium) einzuberufen⁴⁶, das der Regierung eine hilfswise Legitimation verschaffen, ihre demokratische Gesinnung unter Beweis stellen und die politischen Begehrlichkeiten besonders der konservativen Minderheitsparteien befriedigen sollte. In dem zwanzigköpfigen Gremium waren die Radikalen, die Sozialisten, die

45 Proklamation vom 27. 4. 1956, *Anales de Legislación Argentina*, Bd. XVI—A, 1956, S. 1.

46 Gesetzesdekret Nr. 2011 vom 27. 10. 1955, B. O. 22. 11. 1955. — Zur revolutionsrechtlichen Figur des „Gesetzesdekrets“ siehe Tilmann Tönnies Evers, *Die „Gesetzesdekrete“ argentinischer Revolutionsregierungen*, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 1. Jg., 3. Quartal 1968, S. 333—351.

Konservativen, die Fortschrittsdemokraten und die neugegründete Christdemokratische Partei mit je vier Sitzen vertreten, was eine krasse Unterrepräsentation der mit Abstand größten Radikalen Partei bedeutete. Von den acht Themen, die dem Gremium vorgelegt wurden, diskutierte es über keines so erbittert wie über die Frage des künftigen Wahlsystems⁴⁷. Die einmonatige Debatte im November 1956 wurde vom Radio übertragen, was die Mitglieder dazu verführte, sich gegenseitig in nächtelangen Reden die Fehler ihrer Parteien während des letzten Jahrhunderts vorzuwerfen. Wie zu erwarten, forderten die Vertreter der Minderheitsparteien ein reines Verhältniswahlrecht, das ihnen die Möglichkeit einer Parlamentsvertretung eröffnete, während die Vertreter der Radikalen Partei die Wiedereinführung des Systems der beschränkten Liste verlangten, das ihnen beinahe ein Monopol der Kongreßsitze sicherte. Die Argumentation der Anhänger des Mehrheitswahlrechts konzentrierte sich auf die Frage der regierungsfähigen Mehrheit, während die Befürworter des Proporz darauf beharrten, nur ein Verhältniswahlrecht führe zu einer „echt demokratischen“ Repräsentation; für die Stabilität einer Regierung sei der Proporz deswegen sogar günstiger als der Majorz, weil er die Minderheitsparteien befreie von der Notwendigkeit zur Konspiration!

Im April 1957 rief die Regierung zur Wahl einer Verfassungsgebenden Versammlung auf, die über die Reform einer Reihe von Verfassungsartikeln beraten und insbesondere entscheiden sollte, ob ein bestimmtes Wahlsystem in die Verfassung aufzunehmen sei und gegebenenfalls welches⁴⁸. Für die Wahl zur Constituyente galt — wieder als Zugeständnis an die Minderheitsparteien — das Verhältniswahlrecht, „das in bestmöglicher Weise die öffentliche Meinung respektiert“. Zugleich kündigte die Regierung an, daß die darauffolgenden Präsidenten- und Kongreßwahlen nach dem alten System der Ley Sáenz Peña abgehalten werden würden, falls die Verfassungsgebende Versammlung die Frage des Wahlrechts nicht löse oder sie der Regelung durch einfaches Gesetz vorbehalte. — Neben der Klärung des Wahlrechts lag der Regierung vor allem an einer formalen Legitimation der revolutionsrechtlichen Derogation der peronistischen Verfassung; zudem boten diese Wahlen eine gute Gelegenheit, die politischen Kräfteverhältnisse zu messen und damit die Risiken der künftigen Präsidentschaftswahlen zu kalkulieren.

1957 wurde daher in Argentinien erstmals auf nationaler Ebene nach dem Verhältniswahlrecht gewählt⁴⁹. Zur Durchführung erging ein Gesetzesdekret⁵⁰, das alle Fragen des aktiven Wahlrechts, der Wahlorgane und des Verfahrens, nicht aber das System, regelte. Die getroffenen Regelungen setzten die seit der Ley Sáenz Peña üblichen Formen im wesentlichen fort, übernahmen jedoch auch einige Modifikationen und Präzisierungen aus dem peronistischen Wahlgesetz, darunter die vorläufige Auszählung im Stimmlokal. Auch die Bestimmung, daß am Wahltag alle Truppen in den Kasernen zu bleiben hatten, blieb in Kraft; in der Praxis wurden jedoch die Sicherung und Überwachung aller folgenden Wahlen jedesmal durch „Ausnahmeregelung“ den Streitkräften übertragen.

47 Junta Consultiva Nacional, Bases para la confección de una nueva ley electoral (debate). Versión taquigráfica. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación, 1956.

48 Dekret Nr. 3838 vom 12. 4. 1957, B. O. 16. 4. 1957.

49 Auf provinzieller und kommunaler Ebene war das System dagegen nicht unbekannt: In der Provinz Buenos Aires galt es seit 1873; später wurde es auch von einigen anderen Provinzen teils in reiner Form, teils mit Prämierung der meistgestimmten Partei eingeführt. Mehrere Projekte eines nationalen Verhältniswahlrechts waren im Kongreß gescheitert.

50 Gesetzesdekret Nr. 4034 vom 22. 4. 1957, B. O. 25. 4. 1957.

Die Ankündigung von Wahlen zu einer Verfassungsgebenden Versammlung löste kontroverse Stellungnahmen aus: Die im Untergrund operierende peronistische Bewegung rief zum Boykott der Wahl auf, da die allein gültige Verfassung die von 1949 sei und bleiben müsse. Die Frondizi-Radikalen forderten sofortige Präsidentschaftswahlen, die sie für sich zu entscheiden hofften; sie prangerten die Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung als Verschleppungstaktik an und ließen wissen, ihre Vertreter würden auf der Versammlung nichts anderes tun, als deren Rechtmäßigkeit anzufechten. Die Vertreter der konservativen Splitterparteien traten dagegen in einer wahren Flut von journalistischen und juristischen Artikeln für die Rechtmäßigkeit der Einberufung und für einen endgültigen Übergang zum Verhältniswahlrecht ein⁵¹.

Bei den Wahlen am 28. Juli 1957 erreichten die leeren Stimmzettel der Peronisten zur Bestürzung der Regierung mit 24,3 Prozent den höchsten Stimmenanteil; es folgten die Volksradikalen und die Intransigenten Radikalen⁵². Rund die Hälfte der Wählerschaft hatte sich damit für Parteien ausgesprochen, die eine Verfassungsgebende Versammlung grundsätzlich oder zu diesem Zeitpunkt ablehnten. Frondizis Intransigente zogen Stunden nach der Eröffnung der Versammlung am 30. August 1957 aus. Die Rumpf-Constituyente verabschiedete die erwünschte Aufhebung der peronistischen Reform sowie einen deklaratorischen Sozialartikel 14 „bis“⁵³. Die heftigsten Debatten entspannen sich wieder um die Frage des Wahlrechts: Weitgehende Übereinstimmung herrschte nur bei der Einführung der Direktwahl des Präsidenten wie der Senatoren, deren Zahl auf drei für jede Provinz — zwei für die stärkste, einer für die folgende Partei — erhöht werden sollte. Bei der Frage des Wahlsystems kam es erwartungsgemäß zur Konfrontation zwischen der UCRP, die das System der unvollständigen Liste in die Verfassung aufnehmen wollte, und den Vertretern der kleinen Parteien, die dafür das Verhältniswahlrecht vorschlugen. Um zu verhindern, daß die UCRP ihre Lösung dank ihrer erdrückenden Übermacht in der Versammlung durchsetzte, zogen nach und nach weitere Parteien aus, so daß die Versammlung beschlußunfähig wurde und Ende Oktober unverrichteter Dinge auseinanderlief.

Die Regierung machte ihre Ankündigung wahr und führte das System der beschränkten Liste wieder ein⁵⁴. Gleichzeitig wurde die Zahl der Wähler pro Abgeordneter gemäß dem Zensus von 1947 auf 85 000 festgelegt⁵⁵. Die daraus resultierende Verteilung der Mandate auf die einzelnen Distrikte spiegelt die schwerwiegende Ungleichgewichtigkeit der einzelnen Landesteile:

Distrikt	Abgeordnete	Distrikt	Abgeordnete
Provinz Buenos Aires	50	San Juan	2
Hauptstadt Buenos Aires	35	Catamarca	2
Santa Fe	20	Jujuy	2
Córdoba	18	La Pampa	2
Entre Ríos	9	Río Negro	2
Mendoza	7	San Luis	2

51 Siehe z. B. den Index der entsprechenden Jahresbände der Zeitschriften „La Ley“ und „Jurisprudencia Argentina“.

52 Ministerio del Interior, Departamento Electoral, Resultados de Elecciones Nacionales 1957—1965. Buenos Aires: Hektographierte Maschinenschrift, o. J. (1965). Durch eine ungewöhnliche Reststimmenverteilung in den kleineren Distrikten erlangten jedoch die Intransigenten zwei Sitze mehr als die Volksradikalen.

53 Verfassungsreform vom 25. 10. 1957, Anales de Legislación Argentina, Bd. XVII—A, 1957, S. 1.

54 Gesetzesdekret Nr. 15 099 vom 15. 11. 1957, B. O. 22. 11. 1957.

Tucumán	7	Chubut	1
Corrientes	6	Formosa	1
Santiago del Estero	6	La Rioja	1
Chaco	5	Neuquén	1
Misiones	3	Santa Cruz	1
Salta	3	Zusammen	187 ⁵⁶

Am 23. Februar 1958 fanden Wahlen für sämtliche Wahlämter der Nation statt. Aufgrund eines geheimen Paktes mit Frondizi gab Perón Anweisung, für die UCRI zu stimmen, die daraufhin mit weitem Abstand siegte. Gegen den Widerstand reaktionärer Gruppen im Militär und unter den Minderheitspolitikern setzte Präsident Aramburu durch, daß die Ergebnisse der Wahlen respektiert wurden, obwohl nicht die protegierte UCRP, sondern eine oppositionelle Partei gewonnen hatte. Nach 1916 ereignete es sich 1958 zum zweiten Mal, daß ein argentinischer Präsident das Amt an einen gewählten politischen Gegner abgab.

IX. Das Scheitern des liberal-demokratischen Experiments (1958—1966)

Frondizis Amtszeit war eine beständige Gratwanderung zwischen den unvereinbaren Forderungen der Peronisten einerseits und der Streitkräfte andererseits. Während die einen ihre Wahlunterstützung in Form von wirtschaftlichen Verbesserungen und politischer Beteiligung einforderten, reagierte das Militär auf jede Andeutung von Zugeständnissen an die Peronisten mit Ultimaten. Frondizis neo-liberale Expansionspolitik galt den einen als reaktionär, den anderen als kommunistisch. Der neue Kongreß hob wenige Wochen nach seinem Zusammentreten alle antiperonistischen Gesetze auf und erließ eine allgemeine Amnestie für politische Straftäter. Eine Serie revolutionärer Streiks der peronistischen Gewerkschaften zwang Frondizi jedoch dazu, unter dem Druck des Militärs die peronistische Partei erneut zu verbieten. Bei den Erneuerungswahlen im Jahre 1960 befahl Perón abermals Stimmenthaltung; die leeren Stimmzettel erreichten mit 24,6 Prozent⁵⁷ wiederum den stärksten Stimmenanteil.

Der Disput über das Wahlsystem setzte sich während der Regierung Frondizi mit unverminderter Heftigkeit fort⁵⁸. In den Jahren nach Peróns Sturz hatte die Mehrzahl der Provinzen das Verhältniswahlrecht eingeführt. Die Regierung begann im Jahr 1959, Gutachten von Sachverständigen und Parteivertretern einzuholen, und legte im November 1961 dem Senat den Entwurf eines Verhältniswahlrechts nach d'Hondt vor⁵⁹. Anlaß für diesen Sinneswandel der regierenden UCRI-Partei war wiederum das Problem des Peronismus: Um die Peronisten in

55 Dekret Nr. 15 100 vom 15. 11. 1957, B. O. 20. 11. 1957.

56 Das Gesetz Nr. 15 164 vom 28. 12. 1959 (B. O. 9. 1. 1960) bestimmte, daß keine Provinz weniger als zwei Abgeordnete entsendet. Die Zahl der Sitze erhöhte sich dadurch auf 192.

57 Ministerio del Interior a. a. O., Anm. 42.

58 Siehe z. B.: Martín Aberg Cobo, El régimen electoral y la representación proporcional, in: Jurisprudencia Argentina (JA) 1959—V, Sección Doctrina S. 6; José Arce, La Constitución y el sufragio: Voto proporcional, in: JA 1963—II, Sección Doctrina S. 22; Rafael Bielsa, Derecho Constitucional. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1959, S. 224/225; Julio César Castiglione und Luis Arlando Lucena, El fracaso de la ley Sáenz Peña como intento de instaurar el bipartidismo en la República Argentina, in: JA 1962—III, Sección Doctrina S. 75; Guillermo Díaz Doin, El problema electoral frente al pluralismo partidario, in: JA 1961—I, Sección Doctrina S. 56; José Enrique Ravignani, La representación proporcional en la actualidad y su adopción en la República Argentina. Buenos Aires: Abeledo—Perrot, 1960; Arturo Rueda Zavala, La ley Sáenz Peña y el funcionamiento de los poderes, in: La Ley (LL) 91, S. 819; Luis E. Sarmiento García, La realidad política argentina y los sistemas electorales, in: Los Andes (Mendoza) 13. 9. 1959; Juan Antonio Solari, Sistemas electorales y la realidad política Argentina, in: El Día (La Plata) 2. 4. 1958; Federico N. Videla Escalada, Fundamento jurídico de la representación proporcional. Buenos Aires: Abeledo—Perrot, 1961.

59 DSS 1961, S. 2432.

Zukunft in das liberal-demokratische System integrieren zu können, mußte sichergestellt sein, daß ihnen bei einem eventuellen Wahlsieg kein unverhältnismäßiger Anteil von Sitzen zufiel und daß eine Koalition von nicht-peronistischen Parteien möglich blieb. Der tagespolitische Charakter des Entwurfs ging auch daraus hervor, daß die neue Regelung nur „versuchsweise“ bis zu den nächsten Präsidentenwahlen im Jahr 1964 gelten sollte. Der Senat stimmte dem Projekt nach ausführlicher Debatte zu⁶⁰. Die politischen Ereignisse kamen einer Verabschiedung durch die zweite Kammer zuvor:

Am 18. März 1962 standen ein Drittel der Sitze des Abgeordnetenhauses und einige Provinz-Gouvernements, darunter das der Schlüsselprovinz Buenos Aires zur Wahl. Die Peronisten kündigten ihre Teilnahme unter der Flagge verschiedener neoperonistischer Parteien, vor allem der „Unión Popular“, an. Entgegen dem „Rat“ der Militärs ließ Frondizi die UP nicht verbieten: Er hoffte, Perón werde im letzten Augenblick Wahlenthaltung anordnen, um nicht einen Putsch der antiperonistischen Militärs zu provozieren. Perón hielt Frondizis Sturz aber ohnehin für unvermeidlich und wollte sich unter diesen Umständen den Demonstrationseffekt eines peronistischen Wahlsiegs nicht entgehen lassen. Die peronistischen Kandidaten gewannen besonders in der Provinz Buenos Aires mit weitem Abstand. Frondizi suchte dem drohenden Putsch dadurch zuvorzukommen, daß er am Tag nach der Wahl diejenigen fünf Provinzen, in denen peronistische Gouverneurskandidaten gesiegt hatten, unter kommissarische Bundesverwaltung stellte, was einer Annullierung der Wahlen gleichkam. Er erreichte damit nur einen Aufschub: Nach zehn hektischen Tagen wurde er vom Militär abgesetzt. Der Oberste Gerichtshof vereidigte den amtierenden Senatspräsidenten José Maria Guido als „verfassungsmäßigen“ Nachfolger des „verhinderten“ Präsidenten⁶¹.

Präsident Guido mußte sich mit der Rolle eines konstitutionellen Aushängeschildes begnügen, hinter dem sich eine militärische de-facto-Regierung verbarg. Die Militärs ließen die jüngsten Wahlen durch Dekret annullieren⁶². Der durch Mandatsablauf und durch den Auszug der Volksradikalen beschlußunfähige Kongreß wurde zunächst beurlaubt, später endgültig aufgelöst⁶³.

Unter den herrschenden Generälen und Admirälen brachen bald heftige Fraktionskämpfe aus, die mehrfach zu bewaffneten Konfrontationen führten und das Land an den Rand eines Bürgerkrieges brachten. Dabei ging es in erster Linie um Kommandos und Beförderungen, sekundär aber auch um politische Fragen: Die Clique der liberal-konservativen „roten“ Offiziere forderte eine langjährige „demokratische Erziehungsdiktatur“ und eine unerbittliche Unterdrückung des Peronismus. Die gegnerischen „blauen“ Offiziere waren nicht weniger antiperonistisch eingestellt, sahen jedoch in einer Absorbierung des Peronismus durch schrittweise Legalisierung eine langfristig wirkungsvollere Taktik.

Eine der ersten Maßnahmen der zunächst dominierenden „roten“ Militärs war die Einführung des Proporzsystems⁶⁴, das den mit ihnen befreundeten oligarchischen Splitterparteien den Weg ins Parlament eröffnete. Das Verhältniswahlrecht

60 DSS 1961, S. 2487.

61 Der Vizepräsident war 1958 zurückgetreten; der in zweiter Linie zur Nachfolge berufene Präsident der Abgeordnetenkammer erfüllte nicht die verfassungsmäßige Voraussetzung, im Lande geboren zu sein.

62 Dekret Nr. 3534 vom 23. 4. 1962, B. O. 24. 4. 1961, u. Dekret Nr. 3657 vom 25. 4. 1962, B. O. 26. 4. 1962.

63 Dekret Nr. 4419 vom 19. 5. 1962, B. O. 22. 5. 1962, u. Dekret Nr. 9204 vom 6. 9. 1962, B. O. 8. 9. 1962.

64 Dekret Nr. 7164 vom 24. 7. 1962, B. O. 26. 7. 1962.

galt nunmehr nicht — wie 1957 — nur ausnahmsweise und für den Sonderfall einer Verfassungsgebenden Versammlung, sondern endgültig und für alle nationalen Wahlen; die jahrzehntealte Streitfrage, ob ein Verhältniswahlrecht mit Art. 37 der Verfassung vereinbar sei, wurde mit Stillschweigen übergangen⁶⁵.

Gleichzeitig mit der Einführung des Proporz wurde die „Nationale Wahlgerichtsbarkeit“ gegründet⁶⁶, die für alle aus der Anwendung von Parteien- und Wahlrecht entstehenden Rechtsstreite zuständig war und außerdem administrative Aufgaben bei der Vorbereitung, Durchführung und Kontrolle von Wahlen wahrnahm. Die Funktionen der erstinstanzlichen Wahlrichter wurden wie bisher den jeweiligen Bundesrichtern erster Instanz zur kommissarischen Ausübung übertragen; nur in dem größten Distrikt, der Provinz Buenos Aires, wurde eigens ein Wahlrichter bestellt. Für Berufungen, die bisher an die zuständigen Kammern der normalen Bundesberufungsgerichte gingen, wurde nun nach dem Modell des gescheiterten Parteienstatuts von 1945 eine eigene Oberinstanz in Wahlsachen, die fünfköpfige „Cámara Nacional Electoral“ geschaffen. Die Nationale Wahlkammer bestand bis 1966; ihre Urteilsveröffentlichungen reichen bis zum Jahrgang 1965 und umfassen 335 Urteile⁶⁷, von denen sich ein Drittel (115) mit der Zulassung von politischen Parteien befaßt; es folgen Fragen der Zulassung von Kandidatenlisten zur Wahl (98), Rechtsstreite parteiinterner Fraktionen um den Vorsitz (37), Anfechtung parteiinterner Wahlen (31), Feststellung des aktiven Wahlrechts einzelner Bürger (22) und Verschiedenes (32). Die Wahlgerichtsbarkeit war als einziger Zweig der Justiz über das Innenministerium statt über das Justizressort mit der Exekutive verbunden, was sie dem Verdacht aussetzte, eine verfassungsrechtlich unzulässige politische Sonderkommission zu sein. Die Regierung ernannte fünf erprobte Antiperonisten zu Richtern, was weder dem juristischen Niveau der Kammer noch ihrer Unparteilichkeit zuträglich war⁶⁸. Während der gesamten Dauer ihres Bestehens mußte sie sich heftiger Anfeindungen sowohl der politischen Parteien wie der richterlichen Kollegen erwehren⁶⁹. Der Oberste Gerichtshof betrachtete die Aufgaben der Wahlkammer als administrative Funktionen und lehnte es konsequent ab, sich als Oberinstanz der Kammer zu betrachten⁷⁰.

65 Das Dekret sah eine Sperrklausel von 3 % vor, die freilich nur in den größten Distrikten Bedeutung erlangen konnte, da in den kleineren der Divisor weit höher lag. Nach den Wahlen von 1963 führten zwei kleine Parteien einen langen Prozeß um einen Parlamentssitz, bei dem es darauf ankam, ob bei der Berechnung der 3 % die „weißen“ Stimmen der Peronisten mitzählten oder nicht. Um solche Diskussionen um die rechtliche Bedeutung des Wahlboykotts in Zukunft zu vermeiden, wurde die rechtspolitisch irrelevante Klausel später durch das Gesetz Nr. 16 582 vom 30. 10. 1964, B. O. 1. 12. 1964, gestrichen.

66 Dekret Nr. 7163 vom 24. 7. 1962, B. O. 26. 7. 1962.

67 Cámara Nacional Electoral, Recopilación de Fallos, Bd. I: 1963/64, Bd. II: 1965. Hektographierte Maschinenschrift, Buenos Aires, Bd. I: 1965, Bd. II 1966.

68 Der krasseste Fall ist der Widerspruch zwischen ihrem Urteil Nr. 252 „Partido del Pueblo s/incidente elección 1965“ vom 3. 2. 1965 und ihrem Urteil Nr. 270 „Partido de la Revolución Libertadora s/inscripción“ vom 6. 2. 1965: Beide Parteien hatten noch keine internen Wahlen durchgeführt und befanden sich damit in Widerspruch zum Parteiengesetz. Das Gesuch der Zulassung der ersten Partei — links-peronistisch — wurde deshalb abgelehnt, dem Gesuch der zweiten — scharf antiperonistisch — wurde drei Tage später stattgegeben.

69 Siehe z. B. César Arias, Justicia Electoral y Poder Judicial, in: JA Bd. 1962—V, Sección Doctrina S. 25, sowie die scharfe Kritik des Abgeordneten Jorge W. Ferreira in der Debatte am 2. 12. 1964, DSD 1964, S. 6798—6801: „Diese Personen haben die Eigenschaft von bloßen Untergebenen der Regierungsgewalt in der Gestalt des Innenministeriums, mit der sie direkte und persönliche Beziehungen unter Umgehung des Obersten Gerichtshofs der Nation haben. Als Folge davon sowie von ihrer bewiesenen Parteilichkeit stellt die Nationale Wahlkammer eine völlig disqualifizierte Pseudo-Gerichtsbarkeit dar. In der Gerichtswelt glaubt niemand, daß die Mitglieder der besagten Kammer Richter im strengen und erhabenen Sinne des Wortes sind.“ — Die prekäre Stellung der Wahlkammer kommt zum Ausdruck im Dekret Nr. 6407 vom 31. 7. 1963, B. O. 20. 8. 1963, in dem deklaratorisch festgestellt wird, daß die Wahlkammer ein Teil der ordentlichen Gerichtsbarkeit sei.

70 Grundlegend: Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), Bd. 238, S. 283, und Bd. 240, S. 11. Zuletzt CSJN „Junta Electoral (Entre Ríos)“ vom 23. 7. 1963, JA 1963—VI, S. 86.

Im September 1962 setzte sich bei viertägigen offenen Kämpfen die Fraktion der „blauen“ Militärs unter Führung von General Juan Carlos Onganía durch, der damit für die nächsten acht Jahre zur dominierenden politischen Figur Argentiniens wurde. Die „Blauen“ sahen sich der Aufgabe gegenüber, einerseits die versprochenen ehrlichen Wahlen abzuhalten, andererseits einen peronistischen Wahlsieg zu verhindern. Anfang 1963 bestimmte die Regierung, daß sämtliche Wahlämter auf nationaler, provinzieller und kommunaler Ebene gleichzeitig und einheitlich nach dem Verhältniswahlrecht zu wählen seien⁷¹. Das Dekret setzte sich dabei unter Berufung auf ein außerkonstitutionelles Notstandsrecht über die verfassungsmäßige Autonomie der Provinzen hinweg, deren Verfassungen zum Teil andere Wahlsysteme vorsahen. Dies wurde sachlich damit begründet, daß die Ley Sáenz Peña bei kontinuierlicher Anwendung in rasch aufeinanderfolgenden Teilerwahlen zu einer ausgeglichenen Repräsentation führe, bei einer einmaligen Gesamtwahl aber einer Partei zu einem künstlichen Übergewicht ver helfe. Hinter dieser Argumentation stand abermals die Absicht, die Auswirkungen eines möglichen peronistischen Wahlsiegs zu mildern.

Als weitere Sicherung wurden die Peronisten in Geheimverhandlungen darauf verpflichtet, sich bei den kommenden Wahlen nicht allein, sondern in einer Wahlallianz mit anderen nicht-peronistischen Parteien zu präsentieren und auf eigene Kandidaten für Exekutivämter zu verzichten. Im Ringen um die Nominierung des Präsidentschaftskandidaten zog sich eine Partei nach der anderen enttäuscht aus der geplanten Wahlfront zurück, so daß zum Schluß fast nur noch Peronisten und Frondizis Intransigente Radikale übrigblieben. An einer Wiederholung des Paktes von 1958 und einer faktischen Koregentschaft der beiden gestürzten Expräsidenten hatte das Militär kein Interesse: Das Innenministerium — inzwischen mit einem aktiven General, also einem Untergebenen Ongánias besetzt — erließ im Mai 1963 ein Dekret⁷², das es der „Unión Popular“ namentlich und ausdrücklich untersagte, Kandidaten für andere als legislative Ämter aufzustellen. Als daraufhin in zwei Provinzen die Christdemokratische Partei Peronisten in ihre Elektorenlisten aufnahm, erweiterte die Regierung das Verbot auf alle Parteien, deren Listen Peronisten enthielten; auf den erschrockenen Protest einiger konservativer Parteien schob die Regierung dem Dekret Motive nach, in denen die Bestimmungen ihrem Wortlaut zuwider dahingehend interpretiert wurden, sie seien selbstverständlich nicht auf „bekehrte“ ehemalige Peronisten in „unzweifelhaft demokratischen Parteien“ anwendbar⁷³.

Den Höhepunkt in dieser Reihe verfassungswidriger Sondergesetze und rechtstechnischer Verirrungen bildete ein Dekret⁷⁴, durch das vier Tage vor der Wahl „der Bürger Raúl Matera für unfähig erklärt (wird), in den durch Gesetzesdekret 260/63 einberufenen Wahlen zum Präsidenten der Nation... gewählt zu werden.“ Der Peronist Matera hatte sich in letzter Minute in einem Wahlbündnis mit den Christdemokraten nominieren lassen. Es entging den Verfassern des Dekrets, daß der Präsident in Argentinien indirekt gewählt wird, also nicht der Kandidat selbst, sondern allenfalls seine Elektoren proskribiert werden konnten.

71 Gesetzesdekret Nr. 260 vom 14. 1. 1963, B. O. 17. 1. 1963.

72 Gesetzesdekret Nr. 4046 vom 17. 5. 1963, B. O. 21. 5. 1963.

73 Gesetzesdekret Nr. 4874 vom 16. 6. 1963, B. O. 25. 6. 1963.

74 Dekret Nr. 5478 vom 3. 7. 1963, B. O. 5. 8. 1963.

Diese Serie diskriminierender Gesetze, die aus dem peronistischen Wähler einen Bürger minderen Rechts machten, bewog Perón, in letzter Minute Wahlenthaltung zu befehlen. Überraschungssieger der Wahlen am 7. Juli 1963 wurde Arturo U. Illia, der weitgehend unbekannte Kandidat der Volksradikalen Partei. Mit Illias Amtsantritt am 12. Oktober 1963 endete das unrühmliche Interregnum Guido und damit eine der unruhigsten Phasen argentinischer Geschichte.

Die hochgespannten Erwartungen in die neue Regierung wurden bald enttäuscht: Da der Wahlsieg die Partei ohne jedes programmatische Rüstzeug überrascht hatte, blieb die erhoffte Dynamik der Regierung aus. Wie schon bei der Regierungsübernahme durch die Radikalen unter Yrigoyen schienen mit der Verteilung der Staatspfründe alle wesentlichen Ziele der Partei erfüllt zu sein. Einzelne mehr wahltaktisch motivierte Ansätze zu einer nationalistischen Wirtschaftspolitik versandten in administrativer Unfähigkeit und scheiterten am Widerstand der konservativen Gruppen in der Partei. Der schwerfällige Regierungsstil des Präsidenten wurde den dringenden Problemen einer Entwicklungsnation in keiner Weise gerecht.

Der neue Kongreß hob wiederum als eine seiner ersten Maßnahmen alle anti-peronistischen Gesetze und Dekrete auf. Damit stand die neue Regierung vor derselben Aufgabe, an der ihre Vorgängerinnen gescheitert waren: den Peronismus „demokratisch“ zu besiegen. Bei den Erneuerungswahlen im März 1965 konnte die UCRP trotz einer Wahlkampagne mit dem Tenor „Wir oder der Peronismus“ einen Sieg der Peronisten nicht verhindern, die auf Anhieb zur zweitstärksten Fraktion im Abgeordnetenhaus wurden. Es war abzusehen, daß die nächsten Teilwahlen im März 1967 eine peronistische Mehrheit im Kongreß und einen peronistischen Gouverneur in Buenos Aires bringen würden. Das Militär war nach wie vor nicht bereit, ein solches Ergebnis zu tolerieren. Als die Wahlergebnisse von 1965 vorlagen, begann eine Gruppe von Generälen, Pläne vorzubereiten für den Tag X, an dem die Regierungsgewalt der Regierung „entgleiten“ würde. Die Regierung Illia versuchte in letzter Minute den drohenden Sturz dadurch zu vermeiden, daß sie den unmittelbaren auslösenden Faktor beseitigte: Durch eine Verfassungsänderung sollten alle Mandate auf vier Jahre vereinheitlicht und die Teilwahlen abgeschafft werden, was eine Aufhebung der Wahlen von 1967 ermöglicht hätte. Die Konspiration der Militärs war jedoch zu weit vorangeschritten, um noch alternative Möglichkeiten zulassen zu können: Am 28. Juni 1966 beendete ein Militärputsch die Serie von Versuchen einer liberal-demokratischen Domestizierung des Peronismus. Seit diesem Tag bis heute sind in Argentinien Wahlen als Mittel der Besetzung von Staatsämtern abgeschafft und ersetzt durch die **Ernennung von oben**.

Die Jahre 1955 bis 1966 waren derart vom Problem des Peronismus beherrscht, daß von einem normalen Funktionieren der politischen Institutionen keine Rede sein kann, und also auch eine Aussage über die Auswirkungen der beiden versuchten Wahlsysteme unmöglich ist. Theoretisch hätten die Anwendungsfälle des Verhältniswahlrechts (1957, 1963, 1965) eine Tendenz zur Stimmenstreuung erkennen lassen müssen, während von den Wahlen nach der unvollständigen Liste (1958, 1960, 1962) umgekehrt eine Konzentrierung der Wählermeinungen hätte erwartet werden können. In Wirklichkeit trat die Polarisierung der Wählerschaft unabhängig vom Wahlsystem immer dann ein, wenn die Peronisten mit eigenen Listen an den Wahlen teilnehmen konnten, da sich der Wähler dann realen politischen Alternativen gegenüber sah. Wenn dagegen die wichtigste politische Kraft

des Landes ausgeschlossen war, machte ein Großteil der Wählerschaft keinen Gebrauch von seinem Stimmrecht; der Rest verteilte sich auf die zugelassenen Parteien.

Wahlen mit peronistischen Listen			Wahlen ohne peronistische Listen ⁷⁵		
	1 + 2 0/0	0 0/0		1 + 2 0/0	0 0/0
1958	66,7	8,5	1957	45,6	24,7
1962	56,5	3,8	1960	44,3	25,2
1965	61,3	4,2	1963	40,8	19,1
Durchschnitt	61,5	5,5	Durchschnitt	43,6	22,7

1 + 2 = Prozentsatz der für die beiden meistgestimmten Parteien abgegebenen Stimmen = Grad der Polarisierung

0 = Leere und ungültige Stimmen

Die Zersplitterung und der Verlust an Repräsentativität der politischen Parteien nach 1955 ist eine Folge des von den konservativen Kräften erzwungenen Vakuums auf der Linken des politischen Spektrums, sowie allgemein der Legitimitätskrise liberal-demokratischer Institutionen als Teil der umfassenden sozioökonomischen Strukturkrise des Landes. Der einzige erkennbare Unterschied in den Ergebnissen der beiden in dieser Zeit versuchten Wahlsysteme beschränkt sich auf die Frage, ob außer den größten Parteien noch ein „Rattenschwanz“ von Splitterparteien parlamentarischen Status erhielt oder nicht.

X. Die Militärregierung seit 1966

Im Unterschied zu allen vorangegangenen de-facto-Regierungen verstand sich die neue Militärregierung unter ihrem Präsidenten Onganía nicht als provisorische Übergangsregierung mit dem Ziel, möglichst bald Wahlen abzuhalten und zu verfassungsmäßigen Zuständen zurückzukehren. Die Militärs waren vielmehr der Ansicht, daß die demokratischen Institutionen sich zur Lösung der Strukturprobleme außerstande gezeigt hätten, und daß nur noch beschleunigte Reformen unabhängig von Institutionen und Konsens die drohende Revolution abwenden könnten. Das Ziel bleibe die Integrierung der von der marxistischen Versuchung bedrohten Volksmassen in eine „stabile und effiziente“ Demokratie; das dahin führende Mittel sei der „vorübergehende“ Ausschluß von jeglicher politischen Mitsprache. Die Militärregierung verbot daher jegliche parteipolitische Aktivität⁷⁶. Der Kongreß, die Provinzparlamente, die politischen Parteien und die Wahlgerichtsbarkeit wurden aufgelöst⁷⁷. Der überwiegende Teil der Bevölkerung nahm diese Maßnahmen zunächst geradezu aufatmend zur Kenntnis: Ein Indiz für den institutionellen Verfall bis 1966. — Dieses neue Experiment ist letztlich als erneutes Bemühen der konservativen Kräfte zu deuten, ihren wirtschaftlichen und politischen Besitzstand vor jeder Umverteilung zu bewahren und die Ansprüche der unteren Schichten so lange wie möglich und mit welchem Mittel auch immer

⁷⁵ Ministerio del Interior, a. a. O., Anm. 52.

⁷⁶ Dekret Nr. 6 der Revolutionsjunta vom 28. 6. 1966, B. O. 29. 6. 1966, und Gesetz Nr. 16 894 vom 1. 7. 1966, B. O. 4. 7. 1966.

⁷⁷ Dekrete Nr. 1—9 der Revolutionsjunta vom 28. 6. 1966, B. O. 29. 6. 1966, und Gesetz Nr. 17 014 vom 10. 11. 1966, B. O. 18. 11. 1966.

abzuwehren. Die anfängliche Euphorie nach dem Putsch schlug bald in Enttäuschung um, als der konservative Charakter der sogenannten „Argentinischen Revolution“ deutlich wurde. Die Regierung verfolgte eine orthodox-liberale Wirtschaftspolitik, die den Beifall der in- und ausländischen Kapitalinteressen fand, während der Reallohn der Arbeiter sank. Die versprochenen Minimal-Reformen wurden nicht verwirklicht. Nach drei Jahren trügerischer Ruhe führte im Mai 1969 der aufgestaute Unmut der Arbeiterschaft zu einem Generalstreik, der sich in der Stadt Córdoba zu einem Volksaufstand auswuchs. Onganía antwortete mit einer zunehmend schärferen Repression, die ihrerseits Gegengewalt provozierte und die Stadtguerrilla von schwachen Anfängen zu einem ernstgenommenen Faktor der Innenpolitik anwachsen ließ.

Seine Unfähigkeit, für inneren Frieden zu sorgen, und seine vagen korporativistischen Vorstellungen untergruben sein Prestige beim Militär: Am 8. Juni 1970 zwangen die Oberkommandierenden der drei Waffengattungen Onganía zum Rücktritt und setzten an seiner Stelle den unbekannten General Roberto M. Levingston ein. Das Auseinanderklaffen von realer und nominaler Macht mußte zu ständigen Reibereien zwischen dem Präsidenten und dem Oberbefehlshaber des Heeres, Alejandro A. Lanusse, führen. Nach erneuten schweren Unruhen in Córdoba wurde am 23. März 1971 auch Levingston abgesetzt. Die Junta der drei Oberbefehlshaber übernahm nun selbst die Regierungsgewalt, wobei sie die präsidialen Befugnisse an Lanusse, den neuen „starken Mann“ Argentiniens, delegierte. Unter Lanusse, Angehöriger einer traditionellen Familie von Großgrundbesitzern, begann eine zielstrebige liberal-demokratische Restauration. Die alten diskreditierten Parteien, Politiker und Ideologien feierten ein Come-back. Zum Innenminister wurde der Präsident des 1966 aufgelösten Abgeordnetenhauses Mor Roig berufen.

Zur Überraschung des In- und Auslands erwies sich Lanusse als geschickter Taktiker, der die als notwendig erkannten Minimal-Reformen nicht nur verbal postulierte, sondern auch auf wirtschaftlichem Gebiet entschlossen in die Tat umsetzte. Er erkannte, daß in der verschlechterten wirtschaftlichen Situation des Landes und angesichts der wachsenden Zahl von radikalen Systemgegnern im unteren Klerus, in den Gewerkschaften, den Studentenorganisationen und im politischen Untergrund nur noch eine Allianz aller bürgerlichen Kräfte den status quo zu retten vermochte. Das verlangte von den konservativen Kräften, im reformistischen Peronismus nicht mehr einen Gegner, sondern einen möglichen und notwendigen Verbündeten zu sehen. Unter dem Schlagwort „Große Nationale Übereinkunft“ rückten daher die Regierung von rechts, der Peronismus von links zur Mitte zu, wo sie zusammen mit weiteren bürgerlichen Parteien die Bedingungen für eine künftige gemäßigt-reformistische, vom Militär kontrollierte „verfassungsmäßige“ Regierung aushandelten.

Wieder einmal setzte eine lebhafte Diskussion um politische Formen ein. Eine Kommission von elf Juristen erarbeitete Vorschläge zur Frage einer Verfassungsreform und zum künftigen Parteien- und Wahlrecht⁷⁸, die mit dem Votum einer Kommission von hohen Offizieren⁷⁹ im Juni 1971 der Regierungsjunta zur Entscheidung vorgelegt wurden. Die Gutachten enthielten eine Liste von möglichen Verfassungsänderungen⁸⁰, die den dogmatischen Gehalt der liberalen Verfassung

78 República Argentina, Ministerio del Interior, Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional. Dictámenes y Antecedentes. Buenos Aires: Mayo de 1971.

79 República Argentina, Ministerio del Interior, Proyectos y Bases Elaborados por la Comisión Coordinadora del Plan Político. Buenos Aires: Junio de 1971.

80 Ebenda, S. 80–83.

von 1853 unangetastet lassen und ausschließlich ein reibungsloseres Funktionieren der Staatsorgane bezwecken. Die Amtszeit des Präsidenten und der Provinzgouverneure sowie die Legislaturperioden des Kongresses und der Provinzparlamente sollen einheitlich vier Jahre dauern, um das permanente Wahlkampfklima der bisherigen häufigen Teilwahlen zu vermeiden. Die stärkste Partei in jedem Distrikt entsendet zwei Senatoren, die nächstfolgende einen. Der Präsident und die Kongreßmitglieder werden direkt gewählt, nach einem durch einfaches Gesetz zu bestimmenden System. Zur Frage des künftigen Wahlrechts sprach sich die Mehrheit der Juristen-Kommission für ein eigenwilliges Listenwahlrecht aus, das einen Mittelweg zwischen den bisher verwendeten Wahlsystemen der „unvollständigen Liste“ und des Proporz darstellt. Die Abgeordnetensitze jedes Distrikts fallen danach an die drei meistgestimmten Parteien im Verhältnis 60 zu 30 zu 10 Prozent, unabhängig von dem konkreten Prozentsatz der erlangten Stimmen⁸¹. Dadurch sollen sowohl eine regierungsfähige Mehrheit wie eine effektive Kontrolle gewährleistet und die Bildung weniger, großer Parteien gefördert werden. Innenminister Mor Roig stimmte diesem Vorschlag zu⁸²; der Militärausschuß legte sich jedoch nicht fest: Das Wahlrecht müsse „pragmatisch und realistisch“ den politischen Notwendigkeiten entsprechen (!) und könne daher erst zu einem späteren Zeitpunkt beschlossen werden⁸³. Aus demselben „Pragmatismus“ sprach sich der Ausschuß für eine Stichwahl in einem zweiten Wahlgang nach französischem Vorbild („ballotage“) aus, den die Juristenkommission mehrheitlich abgelehnt hatte: Die Möglichkeit, durch die Summe der Minderheitsparteien den Mehrheitskandidaten in der zweiten Runde zu besiegen, mußte mindestens als Verhandlungsposition gegenüber dem Peronismus und als Sicherheitsfaktor gegenüber dem volksfrontartigen Zusammenschluß einiger Linksparteien im Gespräch bleiben⁸⁴.

Zur Vorbereitung des Parteiengesetzes trugen die elf Juristen kaum mehr als eine Sammlung kontroverser Vorüberlegungen bei⁸⁵. Der Militärausschuß erarbeitete aufgrund eigener Vorstellungen und nach dem Muster früherer argentinischer Parteiengesetze einen Entwurf, den die Regierung mit wenigen Änderungen zum 1. Juli 1971 Gesetz werden ließ⁸⁶. Der neuralgische Punkt des Parteiengesetzes war die Mindest-Mitgliederzahl, von der die Zulassung als politische Partei abhängig gemacht werden würde. Das Gesetz entschied sich für 4 Promille der Wählerschaft des jeweiligen Distrikts — eine Forderung, die nur vier bis fünf Parteien werden erfüllen können⁸⁷. Der Protest der Minderheitsparteien ließ nicht auf sich warten⁸⁸. Besonders an den Peronismus richtet sich eine Klausel, die von den Parteien ein Bekenntnis zur liberalen Demokratie verlangt. Die unter nationalistischen Parteien gebräuchlichen Namensbestandteile „argentinisch“ und „national“ werden verboten. Die Parteien erhalten zwar das Monopol, Kandidaten zu nominieren, dürfen aber die Kandidatur von parteilosen Persönlichkeiten (zum Bei-

81 a. a. O., Anm. 78, S. 227—229.

82 Tageszeitung La Nación (Buenos Aires) 3. 9. 1971.

83 a. a. O., Anm. 79, S. 87.

84 La Nación 1. 10. 1971. Dazu General Sánchez de Bustamante, Mitglied des Ausschusses: „Eine doppelte Runde würde in Argentinien ein anderes Ergebnis als bei den chilenischen Wahlen (von 1970, bei denen die Volksfront unter Allende bei der Stichwahl im Kongreß gewählt wurde; d. Verf.) gewährleisten.“ Aquí y Ahora (Córdoba) Nr. 28, Julio 1971, S. 18.

85 a. a. O., Anm. 78, S. 157—196.

86 Gesetz Nr. 19 102, vom 30. 6. 1971, a. a. O., Anm. 79, S. 91 ff.

87 So die Schätzung von Mor Roig, La Nación 3. 9. 1971. Von den 49 Parteien, die an den letzten Wahlen im Jahr 1965 teilnahmen, erreichten 33 nicht einmal 4 Promille der Stimmen, geschweige denn an Mitgliedern; Ministerio del Interior, a. a. O., Anm. 52.

spiel: Lanusse) nicht grundsätzlich ausschließen. Im übrigen enthält das Gesetz eine Reihe detaillierter Bestimmungen über die Mitgliedschaft, Struktur und Verwaltung der politischen Parteien, durch die korrupte Praktiken verhindert und eine demokratische interne Struktur gesichert werden sollen. Aus einem staatlichen Fonds erhalten die großen Parteien großzügige Subventionen proportional zu ihrer Mitgliederzahl (später proportional zu ihren Wählerstimmen). — Ein Nebengesetz zum Parteiengesetz gründete am Bundesberufungsgericht eine „Wahlkammer“, die später zu einem „Nationalen Wahlgerichtshof“ (Corte Nacional Electoral) nach dem Vorbild der 1966 aufgelösten Nationalen Wahlkammer verselbstständigt wurde⁸⁹. Ein weiteres Nebengesetz verfügte die Rückgabe des 1966 eingezogenen Parteivermögens⁹⁰.

In dem Bemühen, bei seiner Flucht nach vorne den „point of no return“ zu überschreiten, kündigte Lanusse im September 1971 allgemeine Wahlen für den 25. März 1973 und den Amtsantritt der gewählten Regierung zum 25. Mai 1973 an. Die taktische Öffnung des Präsidenten gegenüber dem Peronismus brachte ihn in Widerspruch zu der noch immer starken liberal-konservativen Fraktion der unversöhnlichen Antiperonisten im Militär. Die heterogene nationalistische Tendenz in den Streitkräften, die vom entschlossenen Reformismus nach peruanischem Muster bis zum reaktionären Klerikal-Faschismus reicht, widersetzte sich der geplanten Rückkehr zur „sinnentleerten Form“ der liberalen Demokratie, die nur die nationale Entwicklung und Befreiung vom Imperialismus behindere. Die Unruhe in den Streitkräften wurde im Oktober 1971 durch eine Krise in der Marine und einen gescheiterten Putschversuch deutlich. Gleichzeitig ließ die zunehmende Pauperisierung der unteren Schichten trotz weitgehender Zugeständnisse der Regierung ein Ende des gewerkschaftlichen Waffenstillstands erwarten. Es ist daher keineswegs entschieden, ob die angekündigten Wahlen tatsächlich stattfinden. Erst recht muß man bezweifeln, daß eine Neuauflage der liberalen Demokratie mehr Aussicht auf politische Stabilität und wirtschaftlichen Erfolg haben kann als die vorangegangenen Versuche.

88 Siehe z. B. Partido Demócrata Progresista, La Nación, 26. 8. 1971.

89 Gesetz Nr. 19 108 vom 5. 7. 1971, in: República Argentina, Ministerio del Interior, Partidos Políticos. Buenos Aires: 1971, S. 25.

90 Gesetz Nr. 19 109 vom 5. 7. 1971, ebenda S. 31.

Las continuas y amplias discusiones de temas institucionales entre políticos y académicos argentinos podría hacer pensar que la inestabilidad política del país resulta de desaciertos del derecho electoral. En realidad radica en el problema de la insuficiente participación política de las masas, que a su vez es parte de estructuras socioeconómicas anticuadas y dependientes del exterior. La historia del derecho electoral argentino es una historia de sucesivas tentativas por parte de la oligarquía tradicional de rechazar las demandas de participación económica y política de las capas sociales inferiores. En la lucha por retener o alcanzar el poder, el derecho electoral continuamente perdía importancia como elemento decisivo y terminó como un instrumento entre varios.

El liberalismo político fue un trasplante de otros países y otras situaciones históricas, destinado a respaldar ideológicamente al liberalismo económico. Sólo en excepcionales momentos del pasado argentino, el liberalismo democrático se llevó a la práctica. A pesar de los esfuerzos del actual gobierno de Lanusse de instaurarlo para el futuro, no parece ser un sistema político viable para la Argentina.

Bajo este enfoque, el artículo resume la historia del derecho electoral argentino desde la organización nacional (1853) hasta el presente, dando el trasfondo político y contexto socioeconómico de cada cambio significativo del ordenamiento jurídico.

The Tunisian Experiment in Agricultural Cooperatives

By BASSAM TIBI

This article concerns the agricultural transformation of Tunisia from the 19th century to the present. The forms of property which prevailed until the beginning of the French colonial rule as well as the social structures to which they belonged are demonstrated. The analysis also illustrates to what extent the pre-colonial social structures were destroyed by the establishment of private capitalistic property. Colonialism furthered the rise and development of social classes in Tunisia, a common phenomenon in the colonial world. In the course of this process, the small farmers were pauperized: As they became proletarians, the Tunisian landlords and the French Colons grew concomitantly wealthy. Social polarization manifested itself even further.

After having achieved independence the new Tunisian government under Burgiba followed a liberal capitalistic economic policy. The regime made every effort to favour private enterprise in order to stabilize private property throughout the country. This policy consequently carried on the policy of the colonial system. It was not before 1961, when the Tunisian system had reached a severe crisis, that Burgiba's regime abandoned its liberal economic course and reverted to methods of economic planning. A ten-year plan was created. The article presents an analysis of this plan that was to transform the agricultural structures. It is further made evident that the economic and social aims of the plan could never be reached by its principles alone.