

gebers. Welche Auswahlkriterien aber im einzelnen maßgebend gewesen sind, ist nicht ersichtlich. Die Beiträge z. B. von Hesse (aus: Grundzüge...) und Ehmke (aus der Smend-Festschrift 1962) sind sicher nicht primär vergleichend konzipiert. Und den Aufsatz von Huntington über den Konservatismus könnte man wohl auch der Ideengeschichte zurechnen.

Die Herausgeber hätten den Anmerkungsapparat sorgfältiger edieren können: Hinweise in den Texten auf Drittveröffentlichungen, die ihrerseits in diesen Sammelband aufgenommen wurden, hätten entsprechend gekennzeichnet werden können — dann könnte man durch einfaches Umblättern nachlesen (z. B. S. 418 Anm. 13: jetzt S. 57 ff.). Verweisungen auf seinerzeit im Druck o. ä. befindliche Arbeiten hätten um die neuen Fundstellen ergänzt werden können (S. 425 Anm. 26; S. 449 Anm. 54). Druckfehler sind sicher kaum vermeidbar, aber ärgerlich, wenn Namensverwechslungen entstehen (S. 422 mit Anm. 19: Rustow statt Rostow, auch S. 428? Oder S. 417 Anm. 12 gleich zweifach). — Sicher ist der Band eine Fundgrube für viele Interessenten.

Knud Krakau

ERNST-J. KERBUSCH

### **Das uruguayische Regierungssystem — Der Zweite Colegiado, 1952—1967**

(Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität Köln, Demokratie und Frieden, Bd. 12)

Carl Heymanns Verlag, Köln 1971, XVIII+212 S.

Die uruguayischen Präsidentschafts-, Parlaments-, Provinzial- und Gemeindewahlen vom 28. 11. 1971 haben zum ersten Mal die Massenmedien hierzulande veranlaßt, einem breiten Publikum Einzelheiten von der politischen Szene Uruguays nahezubringen. Warum diese Berichterstattung die politischen Zusammenhänge in dem südamerikanischen Staat in aller Regel dennoch nicht voll ausloten konnte, macht die Lektüre des vorliegenden Buches von Kerbusch verständlich. Diese Zusammenhänge sind — sowohl institutionell als auch funktionell — ungewöhnlich kompliziert.

Uruguay ist von 1904 bis zur Gegenwart ein „Experimentierfeld für verfassungspolitische Experimente“ gewesen. Der Verfasser illustriert diese Aussage (S. 169) schon in seinem kurzen „Überblick über die Entwicklung des uruguayischen Regierungssystems und der politischen Parteien bis 1952“ (S. 13—37) recht anschaulich.

Uruguay ist also das Objekt einer verfassungsrechtlichen Analyse — und einer Analyse der Beziehungen zwischen Verfassungstheorie und Verfassungswirklichkeit — geradezu ideal. „Wegen des einzigartigen Versuchs, ein Land mit einer direkt vom Volke gewählten kollegialen Exekutive zu regieren“ (S. 3), hat der Verfasser als zentralen Untersuchungszeitraum die Periode des „Colegiado Integral“ von 1952—1967 gewählt. Er ist dabei nicht der Faszination der Darstellung eines „exotischen Sonderfalles“ (S. 9) erlegen, sondern er ordnet das uruguayische Regierungssystem zu Recht als Sonderform des präsidentiellen Systems ein, als einen „lateinamerikanischen Präsidentialismus“ — das ist ein Präsidentialismus mit eingebauten parlamentarischen Kontrollinstrumenten zum Schutz gegen Machtmißbrauch (z. B. Premierministersystem, Mißtrauensvotum) — „mit der Variante, daß es nicht einen, sondern mehrere gleichberechtigte Präsidenten gab“ (S. 10). Dabei wird der häufig verkannte grundsätzliche Unterschied zur Direktorialregierung in der Schweiz, die eine parlamentarische Basis hat, deutlich genug herausgearbeitet.

Im Rahmen seiner Darstellung der Institutionen des Zweiten Colegiado (S. 37—62)

beschäftigt sich der Verfasser außer mit den drei Gewalten, den autonomen staatlichen Unternehmen und der Regionalverwaltung auch mit dem Wahlsystem und seiner Bedeutung für das Regierungssystem. Dabei schlägt er mit der Feststellung, daß dritte Parteien durch das Zusammenspiel von „ley de lemas“, „doble voto simultáneo“ und Verhältniswahl keine Chance gehabt hätten, in das „Machtmonopol der Großen“ einzubrechen (S. 61), ein Leitmotiv seiner Untersuchung an. Die „Großen“ sind die beiden traditionellen Parteien Uruguays, der „Partido Colorado“ (oder kurz; die „Colorados“) und der „Partido Nacional“ (oder kurz: die „Blancos“). Sie bilden jeweils ein „lema“, ihre Untergruppen die „sublemas“. Der Kern der „ley de lemas“ ist das Prinzip der Stimmenkumulierung innerhalb des „lema“. Es ermöglicht Spaltungen der Parteien, ohne ihre formelle Einheit aufs Spiel zu setzen; denn die „Mehrheitssublemas“ beider großer Parteien müssen das Ausscheiden kleinerer „sublemas“ aus dem „lema“ verhindern (praktisch vor allem durch personelle Zugeständnisse), um die eigenen Siegeschancen nicht zu schmälern, während die kleineren „sublemas“ ihrerseits gezwungen sind, in ihrem „lema“ zu bleiben, um an den Abmachungen der „Mehrheitssublemas“ über Regierungseteiligung und Ämtervergabe teilzuhaben. Das „doble voto simultáneo“ — Verbindung der Wahlgänge für ein „lema“, ein „sublema“ und eine „lista“ — erspart den Parteien die Einigung auf jeweils eine gemeinsame Liste.

Ausgehend von der sicher richtigen Prämisse, das „für die politisch-wissenschaftliche Analyse nicht so sehr die juristische Konstruktion eines Regierungssystems von Bedeutung (ist), sondern vielmehr seine Funktionsweise“ (S. 8), widmet der Verfasser den Hauptteil seiner Arbeit der Untersuchung der Funktionsweise des Zweiten Colegiado (S. 63—168). An eine ausführliche Beschreibung der Wahlkämpfe, Wahlen, Regierungsbildungen und Regierungen von 1950—1967 (S. 63—99), die eine Fülle politischer Daten und Fakten vermittelt und intime Kenntnis der politischen Verhältnisse Uruguays verrät, schließt sich eine Untersuchung der Parteienstruktur (Organisations-, Wähler- und Mitgliederstruktur) und der Rolle der Parteien im Regierungssystem Uruguays an (S. 99—114). Auf dem Wege über die Auseinandersetzung mit Fragen der Allokation, Ausübung und Kontrolle der Macht (S. 114—143), bei der die für Uruguay so typische Problematik der Regierungsbildung und Machtausübung bei fehlenden oder unsicheren Mehrheiten im Mittelpunkt steht, kommt der Verfasser zu der politisch wohl interessantesten Fragestellung nach der Fähigkeit des gegenwärtigen politischen Systems in Uruguay zur Durchführung der erforderlichen Strukturänderungen.

Die Erforderlichkeit grundlegender Strukturänderungen kann in einem Land, das seit 1950 aus dem Reichtum („Schweiz Südamerikas“) unaufhaltsam in die Rezession, Inflation und bis an den Rand des wirtschaftlichen Ruins gestürzt ist, wohl kaum ernsthaft bestritten werden. Das ständig sinkende Volkseinkommen und der drohende Zusammenbruch des einst vorbildlichen Sozialversicherungssystems sind unübersehbare Alarmzeichen. Man weiß auch spätestens seit der 1963 erfolgten Veröffentlichung des von der CIDE, einer 1959 berufenen Kommission zur Erarbeitung eines „Nationalen Entwicklungsplans“, erstatteten Berichts, auf den auch der Verfasser sich beruft (S. 165), welche Strukturänderungen vorrangig sind. Auf dem Agrarsektor muß sowohl eine erhebliche Steigerung der Produktion, „die wahrscheinlich nur auf der Basis einer Veränderung der ökonomischen Besitzverhältnisse auf dem Lande möglich sein wird“ (Verf. S. 165), als auch die Industrialisierung der einheimischen landwirtschaftlichen Produkte und damit eine Diversifizierung der Exporte erreicht werden. Auf dem Industriesektor geht es vor allem

darum, die schlecht geführten Staatsbetriebe in marktwirtschaftlich orientierte Unternehmen umzuwandeln. Dazu kommt das dringende Erfordernis einer Rationalisierung der aufgeblähten öffentlichen Verwaltung und einer Umstrukturierung des Sozialversicherungssystems.

Der Verfasser nennt das Haupthindernis, das gegenwärtig solchen Reformen im Wege steht, deutlich beim Namen (S. 166): Da Strukturänderungen notwendigerweise die politischen Einflußsphären der beiden großen Parteien und die persönlichen wirtschaftlichen Interessen (vor allem den in vielen Fällen beträchtlichen Landbesitz) ihrer führenden Männer betreffen, sucht das etablierte Machtkartell (System der „coparticipación“), das überdies die Staatsbetriebe und die öffentliche Verwaltung als „Pfründen für abgehalfterte Politiker“ behandelt, alle Bestrebungen in dieser Richtung zu blockieren.

Auf der Suche nach Lösungsmöglichkeiten kommt der Verfasser zu dem Schluß, das durch Verfassung und Wahlgesetz abgeschirmte „interne System der Korruption“ habe zwar die Bevölkerung das Vertrauen in ihre politische Führung verlieren lassen, es ermögliche ihr jedoch nicht, „jemand anders“ zu wählen, da deren Chancen einfach zu gering seien. Von dem gegenwärtigen Machtkartell aber sei „der entscheidende Wendepunkt in der Abwärtsbewegung des Landes nicht zu erwarten“ (S. 170).

Eine Bewältigung der Schwierigkeiten Uruguays ist allerdings durch eine Veränderung des Regierungssystems allein nicht zu erreichen. Es hat sich nämlich gezeigt, daß die politische Realität durch die verschiedenen Verfassungen in der Vergangenheit kaum beeinflusst worden ist. Der erneute Übergang vom Colegiado zum reinen Präsidialsystem im Jahre 1967 hat diese Erkenntnis gerade wieder bestätigt. Der Verfasser folgert daher zu Recht, daß „keines der möglichen Regierungssysteme deswegen in der Lage sein (dürfte), die politischen Strukturen Uruguays zu verändern, ohne daß vorher die Basis jedes demokratischen Regierungssystems verändert wird: das Parteiensystem“ (S. 172).

Eine Änderung des Parteiensystems dürfte allerdings nur bei Änderung des Wahlsystems möglich sein. Der Verfasser schlägt zu diesem Zweck vor, zusammen mit der „ley de lemas“ und dem „doble voto simultáneo“ auch das Prinzip der Verhältniswahl aufzugeben — ein Tabu im verfassungsrechtlichen Denken Uruguays —, um auf diese Weise einer „endlosen Aufsplitterung des Parteiensystems“ (S. 173) vorzubeugen.

Eine Aufgabe der „ley de lemas“ würde in der Tat die Parteien zwingen, sich bei der Präsidentschaftswahl auf einen Kandidaten und bei der Wahl des Parlaments auf eine Liste zu einigen. Auf diese Weise würde es Mehrheitspräsidenten geben (bisher genügten jeweils 20—25 Prozent der Stimmen zur Wahl), die — unter Beibehaltung des Prinzips der „hoja única“ (d. h. Wahl der Exekutive, der Abgeordneten beider Kammern des Parlaments und der lokalen Mandatsträger über eine einzige Liste) — vermutlich auch über Mehrheiten im Parlament verfügen würden. Die „hoja única“ würde dann tatsächlich integrierende Wirkung haben, während sie heute lediglich dritten Parteien schadet.

Der Verfasser sieht jedoch zur Zeit „kaum eine praktische Möglichkeit zur Rationalisierung des politischen Systems mit demokratischen Mitteln“ (S. 176); ebenso wenig räumt er Versuchen, unter Bruch des Systems die notwendigen Strukturänderungen durchzuführen, gegenwärtig eine reelle Chance ein. Der letztgenannten Feststellung dürfte zuzustimmen sein. Da das Offizierskorps sich in Uruguay traditionell nicht in die praktische Politik einmischt und da überdies

Militär und Polizei wohl auch gar keinen politischen Machtfaktor darstellen könnten, ist eine Militärdiktatur nach wie vor recht unwahrscheinlich. Auch mit einer Übernahme der Staatsmacht durch die „Tupamaros“ ist nicht zu rechnen, auch wenn diese sich „der unverhohlenen Sympathien breiter Bevölkerungskreise erfreuen“ (Verf. S. 180). Dabei sei dahingestellt, ob Interventionen Argentiniens und Brasiliens (so der Verfasser) oder nicht eher Zielsetzung und Möglichkeiten der „Tupamaros“ eine derartige Entwicklung verhindern würden.

Die Chancen einer nicht dem bestehenden Machtkartell angehörenden politischen Bewegung, trotz des für sie extrem ungünstigen Wahlrechts, auf demokratischem Wege in Uruguay an die Regierung zu gelangen, beurteilt der Verfasser dagegen wohl etwas zu pessimistisch. Sicher gibt ihm der Ausgang der Wahlen vom 28. 11. 1971 insofern recht, als der „Frente Amplio“ mit seinem Präsidentschaftskandidaten Liber Seregni das erklärte Wahlziel nicht erreichte. Immerhin verriet aber die Erbitterung, mit der die traditionellen Parteien den Wahlkampf führten, sowie das weltweite Interesse an dieser Wahl, daß man dem Linksbündnis eine echte Chance einräumte. Das allein ist schon ein für Uruguay höchst ungewöhnlicher Vorgang, da es hier neben den beiden großen Parteien mit ihren verschiedenen (zuweilen sogar aus dem „lema“ ausgebrochenen) „sublema“ nur Splittergruppen gab, deren Stimmenaubeute eine quantité négligeable darstellte.

So gesehen sind die 304 275 Stimmen für den „Frente Amplio“ (gegenüber 681 624 für die „Colorados“ und 668 822 für die „Blancos“) doch als erstaunlicher Erfolg zu werten, der den Wählern in Uruguay klargemacht haben dürfte, daß Stimmen für eine dritte Kraft nicht „weggeworfen“ (Verf. S. 170) sein müssen. Denn schon heute ist die Volksfront mit 5 Senatssitzen (gegenüber 14 der „Colorados“ und 12 der „Blancos“) und 18 Mandaten in der Abgeordnetenversammlung (gegenüber 41 der „Colorados“ und 40 der „Blancos“) ein nicht zu unterschätzender Faktor im politischen Leben Uruguays, den — vorausgesetzt, das Linksbündnis bleibt beisammen und konsolidiert sich weiter — die traditionellen Parteien nur schwerlich auf Dauer werden ausschalten können.

Es überrascht daher doch ein wenig, daß ein so intimer Kenner der uruguayischen Politik wie Kerbusch die Möglichkeit einer Volksfrontregierung — für die es ja immerhin das chilenische Beispiel gibt — nicht einmal angedeutet hat. Dabei soll völlig dahingestellt bleiben, ob eine derartige Entwicklung geeignet sein kann, Uruguay vor dem drohenden wirtschaftlich-sozialen Zusammenbruch zu bewahren — die chilenische Erfahrung entspricht in diesem Punkte gegenwärtig kaum den Erwartungen. Möglich dürfte eine „chilenische“ Entwicklung in Uruguay auf längere Sicht aber doch wohl sein.

Trotz dieser kleinen Einschränkung wird das Buch von Kerbusch für die Beschäftigung mit dem politischen System Uruguays zukünftig ein unentbehrliches Standardwerk sein. Darüber hinaus stellt es einen wertvollen Beitrag zur allgemeinen Staatslehre dar.

Niels Brandt

OTTO KIMMINICH

### **Einführung in das öffentliche Recht**

Methodik — Allgemeine Staatslehre — Sozialwissenschaftliche Grundlagen  
Freiburg, Verlag Rombach 1972, 303 Seiten, Personen- und Sachregister,  
geb. DM 20,—

Obwohl sich der Verfasser in erster Linie an den deutschen Rechts- oder Politikstudenten wendet, kann das Buch mit Hoffnung auf einigen Nutzen auch den