

ARGENTINIEN

NICOLAS BECKMANN
 JANINA MENGELKAMP
 BERND LÖHMANN

27. Juni 2011

www.kas.de/argentinien

www.kas.de

Die Wahlreform im argentinischen Wahljahr 2011

Alle vier Jahre erlebt Argentinien einen regelrechten Wahlmarathon, in dem die politischen Kräfteverhältnisse auf nationaler, Provinz- und lokaler Ebene neu geordnet werden. 2011 ist eines dieser Jahre.

Seit März finden in den 23 argentinischen Provinzen Wahlen statt, in denen die Gouverneure, die Abgeordneten sowie die Bürgermeister und Gemeinderäte neu bestimmt werden. Catamarca, Chubut, Salta, La Rioja und Neuquén haben bereits gewählt. Misiones, Feuerland, die Stadt Buenos Aires, Santa Fe, Cordoba, Tucumán und Chaco folgen in den kommenden Wochen und Monaten. Der Höhepunkt des Wahljahres ist der 23. Oktober, an dem neben der Präsidentschaft, auch 10 Gouverneure, die Hälfte der nationalen Abgeordneten, ein Drittel der nationalen Senatsmitglieder und zahlreiche Bürgermeister, Gemeinderäte und Provinzabgeordnete gewählt werden.

In diesem Jahr findet das politische Kräfte-messen der verschiedenen Kandidaten, Parteien und Wahlallianzen erstmalig nach dem Regelwerk einer 2009 verabschiedeten Wahlreform statt, die das Parteiengesetz, den Wahlkodex und das Gesetz zur Parteienfinanzierung neu gestaltet. Das Gesetz 26.571 soll darauf abzielen, der zunehmenden Fragmentierung des Parteiensystems entgegenzuwirken, den Wahlprozess transparenter zu gestalten und den Einfluss der Bürger auf die Auswahl der Präsidentschaftskandidaten zu verstärken. Dieser Bericht gibt einen Überblick über die wichtigsten Änderungen der Reform und setzt sich zudem mit ihren Vorteilen und ihren Defiziten auseinander.

Seit der Wiedereinführung der Demokratie im Jahre 1986 hat sich Argentinien stufenweise von einem Zweiparteiensystem hin zu einem Vielparteiensystem entwickelt. Innerhalb der letzten Jahre ist die Anzahl der Parteien kontinuierlich gestiegen und erreichte 2009, mit 659 lokalen und 38 nationalen Parteien, ihren Höhepunkt. Das ist mit Abstand der höchste Wert in Lateinamerika. Costa Rica, das Land mit der zweithöchsten Anzahl von Parteien des Kontinents, kommt auf 48 lokale und 9 nationale Parteien.¹ Argentiniens Entwicklung hin zu einem Vielparteiensystem kann jedoch nicht nur positiv, als Ausdruck einer engagierten Bürgerbeteiligung und Entstehung neuer politischer Ausdrucksformen, bewertet werden. Ein Großteil der Parteien verfügt weder über eine ausgeprägte Organisationsstruktur, noch ein parteieigenes Politikkonzept. Oft fungieren sie als so genannte Stempelparteien („*sellos de goma*“), die keine politischen Ziele verfolgen und darauf abzielen, öffentliche Gelder zu erhalten oder prominenten Politikern eine Wahlplattform abseits ihrer Ursprungspartei zu bieten.² Durch die hohe Parteienzahl wird das Wahlangebot für die Bürger immer undurchsichtiger. Diese Tendenz verstärkt sich durch die Bildung von Wahlallianzen zwischen verschiedenen Parteien oder Zusammenschlüssen innerhalb der großen Parteien, die zwar nicht aus ihrer Ursprungspartei austreten, zu den Wahlen aber mit eigenen Wahlbündnissen antreten. Um dieser Tendenz entgegenzu-

¹ Siehe Mustapic, Ana et al. (2011): „De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente“, Documento de Políticas Públicas, Recomendación N°90, CIPPEC, S. 3

² Ibid., S. 2.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ARGENTINIEN

NICOLAS BECKMANN
JANINA MENGELKAMP
BERND LÖHMANN

27. Juni 2011

www.kas.de/argentinien

www.kas.de

wirken, erstellt die Reform erstmals klare Richtlinien zur Gründung und Aufrechterhaltung der Rechtspersönlichkeit von Parteien. Laut Art. 88 müssen die Parteien auf Regionalebene eine Mitgliederanzahl aufweisen, die mindestens 0.4% der Einwohner der jeweiligen Provinz entspricht. Des Weiteren wird den Parteien abverlangt, in mindestens einer von zwei aufeinander folgenden Wahlen 2% der Wählerstimmen zu erhalten, um ihren Rechtsstatus nicht zu verlieren (Art. 16). Um an landesweiten Wahlen teilnehmen zu dürfen, müssen die Parteien in mindestens fünf Provinzen die erforderliche Mitgliederanzahl von 0.4% nachweisen. Ein weiteres Kriterium für die Teilnahme an landesweiten Wahlen ist ein Ergebnis von mindestens 1.5% der Stimmen bei den obligatorischen, offenen und gleichzeitig stattfindenden Vorwahlen, die durch die Wahlreform eingeführt wurden (siehe weiter unten). Die Effekte dieser Maßnahmen sind bereits deutlich spürbar. Allein im Jahr 2010 verloren 204 Parteien ihre Rechtspersönlichkeit, in 68% der Fälle, weil sie die erforderliche Mitgliederzahl nicht erreichten.³ Während die Kritiker der Reform die systematische Diskriminierung kleiner Parteien anprangern, weisen die Befürworter darauf hin, dass die Kriterien zur Parteigründung und Aufrechterhaltung der Rechtspersönlichkeit von Parteien, im internationalen Vergleich nach wie vor sehr niedrig sind. Sie sehen in der Reform ein wichtiges Element, das wenig durchschaubare Parteiensystem und das undurchsichtige Wahlangebot überschaubarer zu gestalten.

Ein weiterer Schritt in diese Richtung ist das Verbot so genannter Spiegellisten (*„listas espejos“*), die in der Vergangenheit zu einer Verkomplizierung des Wahlprozesses beitrugen. In Argentinien wird nicht mit Kreuzen auf einheitlichen Wahlzetteln gewählt, sondern, anders als in Deutschland, stellt jede Gruppierung ihren eigenen Wahlzettel her. Da in vielen Provinzen nationale, Provinz- und lokale Wahlen gleichzeitig statt-

finden, kann der Wahlzettel bis zu sechs Kategorien, vom Gemeinderat bis zum Präsidentschaftsanwärter, umfassen. Weil die Listen oft überaus lang sind, werden sie im allgemeinen Sprachgebrauch oft als *„listas sábana“* (Bettuchlisten) bezeichnet. Gewählt wird durch die Auswahl des richtigen Stimmzettels. Möchte der Wähler für Kandidaten unterschiedlicher Parteien stimmen, muss er die Listen trennen und die jeweiligen Abschnitte einzeln in die Urne werfen. Die meisten Wähler umgehen jedoch diesen Mehraufwand und stimmen ab, ohne die Listen zu trennen. Das Modell der parteieigenen Stimmzettel ist ein Erbe des Zweiparteiensystems. Was damals eine einfache und transparente Wahl garantierte, hat sich mittlerweile zu einem höchstkomplizierten Wahlvorgang entwickelt. Aufgrund der hohen Parteienzahl ist es gang und gäbe, dass die Parteien untereinander Bündnisse schließen und mit identischen Listen zu den Wahlen antreten. Spiegellisten sind identische Wahlzettel, die jedoch mit unterschiedlichen Farben und Parteienlogos gekennzeichnet sind. Bis zur Wahlreform waren sie ein beliebtes Mittel kleiner Parteien, prominente Persönlichkeiten anderer Parteien auf eine Liste mit ihrem Parteilogo zu setzen, um ihre Stimmenzahl zu maximieren. Aber auch große Parteien machten gerne von ihnen Gebrauch, da die Werbezeiten in den Medien nicht unter den Parteien, sondern unter den verschiedenen Listen aufgeteilt wurden. Vor Einführung der Wahlreform erhielt eine Liste, die von vier Parteien verwendet wurde, viermal so viele Werbeminuten und öffentliche Gelder zum Druck von Wahlzetteln. Das daraus resultierende Überangebot von Listen in der Wahlkabine mündete in der Vergangenheit oft in einer heillosen Verwirrung der Wähler, die mitunter nicht bemerkten, dass sie bei ihrer Stimmenabgabe für Kandidaten anderer Parteien ihre Stimme abgeben.

Das Verbot der Spiegellisten wird selbst von den Kritikern der Reform befürwortet, da es die Transparenz und Übersichtlichkeit des Wahlprozesses verbessert. Allerdings sehen die Kritiker in dem Gesetz auch das Versäumnis, die grundlegenden Schwächen des argentinischen Wahlsystems zu reformieren. Besonders in der Kritik stehen die *„listas*

³ Siehe Mustapic, Ana et al. (2011): *“De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente”*, Documento de Políticas Públicas, Recomendación N°90, CIPPEC, S. 4.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ARGENTINIEN

NICOLAS BECKMANN
JANINA MENGELKAMP
BERND LÖHMANN

27. Juni 2011

www.kas.de/argentinien

www.kas.de

colectoras“. Hierbei handelt es sich nicht um identische Listen, sondern um verschiedene Varianten der Liste eines Präsidentschaftskandidaten oder in seltenen Fällen eines Kandidaten für das Gouverneursamt. Da zahlreiche kleine und lokale Parteien keine eigenen Kandidaten für das Präsidentschaftsamt aufstellen, ist es gängige Praxis, dass sie ihre Kandidaten zur Liste eines Präsidentschaftsanwärters hinzufügen. Dies ermöglicht dem Präsidentschaftskandidaten mit verschiedenen Listen auf Stimmenfang zu gehen, ohne ein formales Wahlbündnis abschließen zu müssen. Ähnlich wie bei den Spiegellisten erschwert das aus den *„colectoras“* resultierende Überangebot von Wahllisten eine fundierte und informierte Entscheidung des Wählers. Viele Experten fordern daher eine grundlegendere Reform des Wahlkodexes und plädieren für ein System nach europäischem Vorbild, in dem alle Parteien und Kandidaten auf einem einheitlichen Wahlzettel (*„la boleta única“*) gegeneinander antreten. So könne der Wähler frei entscheiden, für welche Kandidaten er auf welcher Ebene abstimmen möchte. Ein weiterer Kritikpunkt am aktuellen System sind die zahlreichen Möglichkeiten zur Wahlmanipulation. Leider passiert es mitunter, dass bei nationalen als auch lokalen Wahlen, Listen aus der Wahlkabine, und in einigen Fällen sogar aus der Wahlurne, verschwinden. Um zu überprüfen, ob genügend Listen vorhanden sind und die Stimmen korrekt ausgezählt werden, müssen zu jeder Zeit Parteianhänger in den Wahllokalen präsent sein. Diesen Mehraufwand können sich vor allem kleinere Parteien nicht leisten. Ein allgemeiner Wahlzettel, der alle Parteien und Kandidaten enthält würde die Transparenz des Wahlprozesses und der Stimmenauszählung deutlich steigern. Bei den Vorwahlen auf das Gouverneursamt in der Provinz Santa Fe, kam die *„boleta única“* bereits zum Einsatz. Für eine Umsetzung der *„boleta única“* auf nationaler Ebene fehlt es dem Modell jedoch nach wie vor an breiter Zustimmung.

Ein weiterer Bestandteil der Wahlreform ist das Verbot multipler Kandidaturen. In der Vergangenheit war es bei prominenten Politikern gängige Praxis, bei ein und derselben Wahl für mehrere Ämter gleichzeitig anzu-

treten, um dadurch ihren Einfluss und ihr politisches Überleben abzusichern. Auch die Parteien machten gerne von multiplen Kandidaturen Gebrauch, um prominente Politiker als Kandidaten für niedrigere Ämter aufzustellen und mit ihnen auf Stimmenfang zu gehen. Dies ist jedoch auch nach der Wahlreform noch möglich. Trotz des Verbots der Kandidatur auf mehrere Ämter können Politiker, die bereits ein wichtiges Amt innehaben, sich für ein niedrigeres Amt aufstellen lassen (*„candidaturas testimoniales“*). So werden Provinz- und lokale Wahlen zu einer Art Volksentscheid über die Amtsführung der nationalen Regierung. Auch wird die Repräsentativität des argentinischen Wahlsystems in Mitleidenschaft gezogen, da die Politiker im Falle ihres Wahlsieges ihre neuen Ämter nur bedingt wahrnehmen oder an Parteifreunde übertragen. Im Jahr 2009 führte der ehemalige Präsident und damalige Vorsitzende der peronistischen Partei (*„partido justicialista“*), Néstor Kirchner, die Liste seines Wahlbündnisses *„Frente Para la Victoria“* zu den Kongresswahlen an und wurde wie erwartet ins Abgeordnetenhaus gewählt. Nach der Wahl nahm Kirchner, bis auf die Abstimmung über die Legalisierung der gleichgeschlechtlichen Ehe, an keiner Parlamentssitzung teil. Die Kritiker der Reform loben zwar das Verbot multipler Kandidaturen, kritisieren jedoch, dass der Verzerrung der Wahlen durch die *„candidaturas testimoniales“* kein Einhalt geboten wird. Die Befürworter der Reform verweisen wiederum auf die Eigenverantwortung der Parteien und die Möglichkeit der Wähler, derartiges Verhalten an der Wahlurne abzustrafen.

Das Herzstück der Reform ist die Einführung obligatorischer, offener und gleichzeitig stattfindender Vorwahlen (*„primarias abiertas, simultáneas y obligatorias“*), durch deren Anwendung die Bürger an Einfluss auf die Aufstellung der Präsidentschaftskandidaten gewinnen sollen. Das neue Gesetz sieht vor, dass alle Anwärter auf das Präsidentenamt bis zum 25. Juni um 24:00 Uhr, ihre offizielle Bewerbung beim nationalen Wahlkomitee einreichen. Sind alle Auflagen erfüllt, treten sie am 14. August zu den obligatorischen, offenen und gleichzeitig stattfindenden Vorwahlen an. Um sich für die

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ARGENTINIEN

NICOLAS BECKMANN
JANINA MENGELKAMP
BERND LÖHMANN

27. Juni 2011

www.kas.de/argentinien

www.kas.de

Präsidentenwahlen am 23. Oktober zu qualifizieren, müssen die Kandidaten mindestens 1.5% aller abgegebenen Stimmen erreichen und sich gegen mögliche Mitstreiter innerhalb ihrer Parteien und Wahlallianzen durchsetzen. Die simultane Stimmenabgabe soll verhindern, dass die Anhänger der unterschiedlichen Parteien in den Wahlprozesse anderer Parteien intervenieren, um deren Abstimmungsergebnisse zu manipulieren, wie es in der Vergangenheit geschehen ist.

Trotz der Stärkung der Wähler im Auswahlprozess der Kandidaten bezweifeln viele Experten, dass die Einführung der Vorwahlen tatsächlich zu einer Stärkung der argentinischen Demokratie führt. Einer der Hauptkritikpunkte ist der knappe Zeitraum von 11 Wochen zwischen den Vorwahlen (14. August) und den Präsidentenwahlen (23. Oktober). Dieser sei zu kurz, um einen Präsidentenwahlkandidaten erfolgreich gegen die Amtsinhaberin, Cristina Fernández de Kirchner, in Stellung bringen zu können. Vertreter der argentinischen Opposition argumentieren daher, dass es sich bei der Reform um ein für die Regierung maßgeschneidertes Gesetz handle, das darauf abziele die Opposition systematisch zu schwächen. In der Praxis haben die Parteien den knappen Zeitraum zwischen den Vorwahlen und den Präsidentenwahlen jedoch umgangen, indem sie sich bereits frühzeitig auf einen Kandidaten festgelegt haben. Dies führt allerdings dazu, dass es zu keiner Abstimmung innerhalb der teilnehmenden Parteien kommen wird. Da keiner der Kandidaten einen parteiinternen Mitstreiter hat, gegen den er antreten muss, geht es für die Präsidentenwahlkandidaten in den Vorwahlen in erster Linie darum, mehr als 1.5% der Stimmen zu erhalten, um sich für die Präsidentenwahlen am 23. Oktober zu qualifizieren. Einige Analysten behaupten daher, dass die *primarias* zu einem Stimmungstest zwischen den wichtigsten Präsidentenwahlkandidaten degradiert werden. Dennoch bleibt der Wählerschaft eine Reihe von Möglichkeiten, um das Kandidatenfeld zu beeinflussen. Durch die Hürde von 1.5% der Stimmen, um sich für die Wahl zu qualifizieren, dürfte sich die Anzahl der Kandidaten reduzieren. Bei den Wahlen von 2007 erreichten nur fünf der 11 Kandi-

daten mehr als 1.5% der Stimmen. 2003 waren es sieben von 18 und 1999 nur drei von 10 Kandidaten. Sollte sich einer der Oppositionskandidaten deutlich von den anderen abheben, könnte die Präsidentenwahl schon frühzeitig auf einen Zweikampf zwischen der Amtsinhaberin, Cristina Fernández de Kirchner, und dem stärksten Konkurrenten der Opposition hinauslaufen.

Um im ersten Wahlgang zu gewinnen, benötigt ein Präsidentenwahlkandidat 45 Prozent der Stimmen. Unter der Bedingung, dass der erstplatzierte Kandidat einen Vorsprung von mindestens 10 Prozentpunkten gegenüber dem zweitplatzierten erzielt, reichen nur 40 Prozent. Für den eher unwahrscheinlichen Fall, dass zwei Kandidaten über 45 Prozentmarke kommen, ist eine absolute Mehrheit, d.h. über 50 Prozent, zum Wahlsieg erforderlich. Sollte am 23. Oktober kein Kandidat siegreich sein, geht es am 20. November in eine Stichwahl zwischen den beiden bestplatzierten Bewerbern.

Darf man den neusten Meinungsumfragen Glauben schenken, scheint die aktuelle Amtsinhaberin, Cristina Fernández de Kirchner, die sich erst am Dienstag den 21. Juni offiziell zu ihrer Kandidatur bekannt hat, realistische Aussichten zu haben, die Wahl im ersten Durchgang für sich zu entscheiden. Laut einer Umfrage der Politikberatungsagentur OPSM vom 22. Juni würden 41% der Argentinier für Cristina wählen, wenn die Wahlen am kommenden Sonntag stattfinden würden. Der Zweitplatzierte Ricardo Alfonsín, Kandidat der „*Unión para el Desarrollo Social*“, einem Wahlbündnis der UCR und Sektoren des „*Peronismo Federal*“, käme auf 13.3%, dicht gefolgt von Hermes Binner („*Frente Amplio Progresista*“, 11.2%), Eduardo Duhalde („*Unión Popular*“, 9.1%), Alberto Rodríguez Saá („*Compromiso Federal*“, 7.3%) und Elisa Carrió („*Coalición Cívica*“, 3.7%).⁴ Weitere Kandidaten sind Jorge Altamira („*Frente Izquierda*“) und Alcira Argumendo („*Proyecto Sur*“). Wie

⁴ La Nación, „La imagen de Cristina en su mejor momento“, 22. Juni 2011, unter <http://www.lanacion.com.ar/1383513-la-imagen-de-cristina-en-su-mejor-momento> (24.06.2011)

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ARGENTINIEN

NICOLAS BECKMANN
JANINA MENGELKAMP
BERND LÖHMANN

27. Juni 2011

www.kas.de/argentinien

www.kas.de

aussagekräftig die aktuellen Umfrageergebnisse sind, wird sich spätestens am 14. August erweisen. Eher unbeabsichtigerweise gewinnen die obligatorischen, offenen und gleichzeitig stattfindenden Vorwahlen – Kernbestandteil der Wahlreform – die Bedeutung eines ersten wirklich verlässlichen Stimmungstests auf nationaler Ebene.