



Argentinien: Die Architektur der Macht

Alfred Stoll

- *Argentiniens Präsident Néstor Kirchner hat das ursprüngliche Legitimationsdefizit mit Hilfe seiner hohen Popularität überwunden und seine Machtposition seit den Wahlen im Oktober 2005 konsolidiert.*
- *Sein Regierungsstil hat zu einer enormen persönlichen Machtkonzentration geführt.*
- *Hohes Wirtschaftswachstum und eine Verbesserung der sozialen Lage haben entscheidend zu der Festigung seiner Macht beigetragen.*
- *Ceteris paribus ist die Fortführung des „Proyecto K“ (wie die Regierung Kirchner in den Medien häufig bezeichnet wird) auch nach den Präsidentschaftswahlen im Oktober 2007 hochwahrscheinlich.*

Es ist noch nicht lange her, dass Argentinien Ende 2001 im wirtschaftlichen, sozialen und politischen Chaos versank und die damalige Regierung von Fernando de la Rúa dem Druck der Straße weichen musste. Nach einer Übergangsregierung unter Eduardo Duhalde übernahm Néstor Kirchner im Mai 2003 die Regierungsgeschäfte. Seine Startbedingungen waren alles andere als ideal. Als weitgehend unbekannter Provinzpolitiker verfügte er über keine eigenständige politische Machtbasis in der peronistischen Partei und trat sein Amt mit einem Legitimationsdefizit an. Aus den Präsidentschaftswahlen war er mit nur 22% der Stimmen im ersten Wahlgang als Sieger hervorgegangen. Zu dem eigentlich erforderlichen zweiten Wahlgang kam es nicht, weil Gegenkandidat Carlos Menem nicht mehr antrat.

Nach über drei Jahren in der Regierung bietet sich heute an der Oberfläche ein durchaus positives Bild. Die politische Lage ist stabil, die Wirtschaft befindet sich auf Wachstumskurs,

wichtige soziale Indikatoren haben sich verbessert und die Zustimmung der Bevölkerung gegenüber dem Präsidenten ist hoch. Schattenseiten dieser erfolgreichen Entwicklung sind eine hohe Machtkonzentration in der Regierung, insbesondere in der Person des Präsidenten, damit einhergehend ein Bedeutungsverlust der politischen Parteien, eine Schwächung der ohnehin unzureichend entwickelten demokratischen Institutionen und eine Fragmentierung der Opposition.

Die Konsolidierung des „Proyecto K“

Aufgrund des Legitimationsdefizits bei Amtsantritt und der geringen Verankerung in seiner Partei (Partido Justicialista - PJ, gemeinhin peronistische Partei) war Kirchner zur Absicherung seiner politischen Macht auf eine breite Unterstützung der Bevölkerung angewiesen. Durch eine Reihe von Maßnahmen zur Stärkung der Menschenrechte, Wiederaufnahme der Aufklärung und Strafverfolgung der massiven Menschenrechtsverletzungen unter der Militärdiktatur, Eindämmung der Macht des Militärs sowie der Säuberung der korrupten Führungsstrukturen der Polizeikräfte erreichte er schnell und nachhaltig hohe Sympathiewerte im Volk. Auch das hohe Wirtschaftswachstum der letzten Jahre hat dazu zweifellos entscheidend beigetragen. Ein Gentlemen-Agreement mit seinem

ursprünglichen Mentor und Führer der PJ, dem Ex-Präsidenten Eduardo Duhalde, sicherte Kirchner zunächst im Kongress die erforderliche Unterstützung. Der Versuch des Aufbaus einer eigenen politischen Machtbasis durch die Heranführung von Mitte-Links-Parteien an die PJ – vom starken rechten Flügel der Partei misstrauisch verfolgt – scheiterte insbesondere am Hegemonieanspruch Kirchners. Nicht das Schmieden von Parteilanzen auf der Basis programmatischer Vereinbarungen war Ziel des sog. „Proyecto Transversalidad“, sondern die Kooptation diverser politischer Kräfte zur Verbreiterung seiner politischen Macht.

Mit Blick auf die Wahlen zur Teilerneuerung des Kongresses im Oktober 2005 betrieb Kirchner fortan den Ausbau von Wahlallianzen ihm nahe stehender politischer Gruppierungen und Parteien auf Provinzebene unter der Flagge der „Frente para la Victoria“ (FPV). Die Wahlallianz FPV war 2003 zur Unterstützung seiner Kandidatur in den Präsidentschaftswahlen gegründet worden und setzte sich aus einer Vielzahl von peronistisch orientierten Provinzparteien und Gruppierungen zusammen. Im Vorfeld der Wahlen kam es nicht zuletzt wegen des geschickten Vorgehens Kirchners beim Schmieden von Wahlbündnissen in den Provinzen – teilweise gegen die lokalen Strukturen der PJ – zum offenen Bruch mit Eduardo Duhalde. Die FPV trat in der Provinz Buenos Aires, Duhaldes einstiger Hochburg, gegen die PJ an. Der Machtkampf zwischen Kirchner und Duhalde um die Vorherrschaft in der PJ und deren Unterordnung bestimmte daraufhin die Wahlen.

Kirchner ging aus diesem Duell mit seiner Wahlgruppierung FPV-PJ (Frente para la Victoria – Partido Justicialista) als eindeutiger Sieger hervor. Entscheidend war die vernichtende Niederlage Hilda Duhaldes (Ehefrau von Eduardo Duhalde) als Kandidatin der traditionellen PJ-Strukturen; in der Provinz Buenos Aires verlor sie bei den Senatswahlen deutlich gegen Cristina Fernández de Kirchner (Ehefrau des Präsidenten). Eduardo Duhalde verschwand nach diesen Wahlen von der politischen Bühne. Der Kirchnerflügel verfügt heute im Senat über eine komfortable und im Abgeordnetenhaus über eine knappe absolute Mehrheit. Die Unterstützung des Kongresses für die Politik des Präsidenten ist somit gesichert. Die Vergabe von wichtigen Ämtern im Staatsapparat an Führer nahe stehender „Piquetero“-Organisationen (diese setzen sich vorwiegend aus Arbeitslosen, Rentnern und anderen sozial Benachteiligten zusammen) sowie eine enge Verbindung zum Vorsitzenden des größten Gewerkschaftsdachverbands CGT, Hugo Moyano, gewähren Rückhalt in sozialen Organisationen.

Zunehmende Machtkonzentration in der Hand des Präsidenten – Schwächung der politischen Institutionen

Die politische Opposition kritisiert die zunehmende Konzentration der Macht in der Exekutive und die damit einhergehende Schwächung der politischen Institutionen. Ihrer Meinung nach ist die Rolle des Kongresses auf die Absegnung von Regierungsvorhaben reduziert. Ihrer Funktion als demokratisches Kontrollgremium der Exekutive komme die Legislative nur unzureichend nach, so der Vorwurf aus der Opposition. Der Präsident hat das Instrument der Notstandsdekrete zur Umsetzung von Regierungsvorhaben ohne Einschaltung des Kongresses in einem Umfang genutzt, wie es keiner seiner Vorgänger je tat. Im Durchschnitt der ersten drei Regierungsjahre erließ er jährlich 67 Dekrete; selbst in der Regierungszeit von Carlos Menem waren es „nur“ 55 pro Jahr. Die Zahl der Notstandsdekrete lag damit um fast 50% über der durch den Kongress verabschiedeten Gesetze. Die seit 1994 überfällige Reglementierung der nachträglichen Befassung des Kongresses mit Notstandsdekreten ist im Juli 2006 zwar erfolgt, schränkt die Vollmachten der Exekutive jedoch nur unzureichend ein. Danach sind die Dekrete so lange rechtskräftig, bis sie der Kongress mit absoluter Mehrheit für ungültig erklärt. Eine Nichtbefassung kommt einer stillschweigenden Akzeptanz gleich.

Im August segnete der Kongress eine weitere Gesetzesvorlage der Regierung zu seiner eigenen Entmachtung ab. Dem Kabinettschef wurden auf Dauer unbeschränkte Vollmachten erteilt, die Aufteilung des vom Kongress verabschiedeten Haushalts auf einzelne Haushaltstitel eigenmächtig zu verändern. In der Vergangenheit wurde diese von der Verfassung nur für wirtschaftliche Ausnahmesituationen vorgesehene Kompetenzübertragung vom Kongress jeweils nur für ein Jahr vorgenommen.

Der Regierungsstil von Kirchner wird von politischen Beobachtern als zentralistisch und autoritär charakterisiert. Es finden keine Kabinettsitzungen statt, die wichtigen politischen Entscheidungen werden in einem kleinen, aus 5-6 Personen bestehenden Küchenkabinett getroffen, zu dem Kirchners Ehefrau, die Senatorin Cristina Fernández de Kirchner, der Kabinettschef Alberto Fernández sowie der Planungsminister Julio de Vido gehören. Die Oppositionsparteien beklagen, dass kein politischer Dialog stattfindet. Die PJ verfügt schon seit mehreren Jahren über keinen gewählten Parteivorstand und wird deshalb seit zwei Jahren von der Justiz zwangsverwaltet. Kirchner zeigt bislang keine Neigung, den Parteivorsitz zu übernehmen. Nach Meinung politischer Analysten nehmen die Regierungsparteien in der

gegenwärtigen Situation kaum die Funktion der Aggregation gesellschaftlicher Interessen und programmatischer Diskussion wahr. Vielmehr seien sie als Wahlvereine und Instrumente zur Mobilisierung der notwendigen Unterstützung der Massen für das „Proyecto K“ zu sehen.

Die von der Opposition und zivilgesellschaftlichen Organisationen heftig bekämpfte Reform des Justizrats (Consejo de la Magistratura) – eines Gremiums zur Supervision des Justizapparats und zur Ernennung der Richter und Richterinnen – hat den Einfluss der Exekutive in dieser Instanz deutlich verstärkt. Der Oberste Gerichtshof ist durch die seit ca. einem Jahr ausstehende Ernennung von zwei Richtern durch den Staatspräsidenten und die dadurch bedingte schwierige Mehrheitsbildung weitgehend paralytisch.

Der öffentliche Diskurs des Präsidenten folgt einer konfrontativen Rhetorik der Verteidigung nationaler und sozialer Interessen und ist geprägt von einem Denken in Freund-Feind-Kategorien. Regelmäßig sind die Oppositionsparteien, die Justiz, das Militär, die Medien, die katholische Kirche, der IWF, Unternehmer, die privatisierten Serviceunternehmen und andere Institutionen Gegenstand seiner Attacken.

Die Bereitschaft zu einem konsensorientierten demokratischen Dialog scheint wenig ausgeprägt. In der Außenpolitik - insbesondere auch in den Beziehungen zu den Nachbarländern - führt dieser Stil regelmäßig zu Spannungen. Aktuelles Beispiel dafür ist die Auseinandersetzung mit Uruguay um den Bau von Zellulosefabriken auf der uruguayischen Seite des Grenzflusses „Rio Uruguay“.

Positive Wirtschaftsentwicklung und Verbesserung der sozialen Situation

Ein hohes Wirtschaftswachstum sowie die Verbesserung der sozialen Lage haben zweifellos entscheidend zu der hohen Popularität des Präsidenten beigetragen.

Die Wirtschaftsleistung verzeichnete im Durchschnitt der letzten drei Jahre eine Zunahme von rund 9% und wird in diesem Jahr voraussichtlich um 8% steigen. Die Außenhandelsbilanz ist positiv und kräftig gestiegene Steuereinnahmen ermöglichen trotz zunehmender Staatsausgaben einen ansehnlichen Haushaltsüberschuss vor Bedienung der Staatsschulden. Sorgen bereitet der Anstieg der Inflationsrate von knapp 4% im Jahr 2003 auf über 12% Ende 2005. Zur Eindämmung eines weiteren Anstiegs der Verbraucherpreise hat die Regierung in sensiblen Wirtschaftssektoren (insbesondere dem Lebensmittelhandel) Preisvereinbarungen getroffen und führt Preiskontrollen durch. Zur Durchsetzung der Preisvereinbarungen im Fleischsektor wurde über mehrere Monate der Export eingeschränkt. Obwohl diese Strategie kurzfristig Erfolge auf-

weist, führt sie zu keiner nachhaltigen Lösung des Problems. Hierzu wären vor allem höhere Investitionen zur Ausdehnung der Produktionskapazität erforderlich. Der bisherige Aufschwung wurde vor allem durch eine Erhöhung der Kapazitätsauslastung ermöglicht, die inzwischen im Durchschnitt bei über 70% und in einigen Sektoren bei 90% liegt.



Begünstigt wurde die Wirtschaftsentwicklung durch hohe Weltmarktpreise für argentinische Exportprodukte und einen durch Interventionen der Zentralbank am Devisenmarkt künstlich unterbewerteten Peso.

Durch eine Umschuldung der privaten Verbindlichkeiten mit drastischen Einbußen auf Seiten der Gläubiger sowie die vorzeitige Rückzahlung der Schulden beim IWF konnten die Staatsschulden von über 190 Mrd. US\$ auf ca. 120 Mrd. US\$ reduziert werden (ca. 65% des BIP).

Die seit Jahren bestehenden strukturellen Probleme bei der Energieversorgung stellen für die weitere wirtschaftliche Entwicklung des Landes zunehmend ein Problem dar. Die Nachfrage nach Erdgas ist in den letzten Jahren stärker gestiegen als die Förderung. Die Förderung von Erdöl geht seit 1999 kontinuierlich zurück und auch die Erdgasförderung befindet sich seit 2004 auf dem Rückgang. Aufgrund der Abwertung und staatlichen Deckelung der Erzeugerpreise bestand für die privaten Energieunternehmen in den letzten Jahren kein Anreiz zur Investition in die Ausweitung der Förderkapazität oder den Ausbau der Verteilernetze. Die Energiepreise auf dem nationalen Markt liegen weit unter dem Weltmarktpreis. Argentinien ist zur Deckung seines Energiedefizits auf Öl-, Gas- und Stromkäufe in Venezuela, Bolivien und Brasilien angewiesen.

Im Zuge des hohen Wirtschaftswachstums ist die Arbeitslosigkeit von über 26% in 2002 auf ca. 13% Mitte 2006 gefallen. Die Unterbeschäftigung liegt bei rund 12%. Von den Beschäftigten stehen fast 45% in informellen Arbeitsverhältnissen. Das heißt, sie sind entweder im informellen Sektor tätig oder arbeiten im formellen Sektor ohne offiziellen Arbeitsvertrag. Damit sind sie vom sozialen Sicherungssystem ausge-

schlossen und ihr Einkommen liegt in der Regel weit unter dem Mindestlohn. Der Anteil der Armen an der Bevölkerung ist seit dem Höhepunkt der Krise 2002 von 57% auf 32% gefallen. Die Quote der absolut Armen, deren Einkommen nicht für eine ausreichende Ernährung ausreicht, fiel im gleichen Zeitraum von 28% auf 11%. Löhne und Gehälter sind seit 2001 um 67% gestiegen. Aufgrund der in diesem Zeitraum eingetretenen Inflation fiel die Kaufkraft jedoch um rund 9%. Der gesetzliche Mindestlohn hat sich von 2003 bis 2006 vervierfacht. Mitte 2006 hat die Regierung eine Erhöhung der Renten um 11% beschlossen - die erste seit 14 Jahren. Die Mindestrente wurde von 390,- auf 470,- Pesos (ca. 120,- €) angehoben.

Im Vorfeld der nächsten Präsidentschaftswahlen

Die nächsten Präsidentschaftswahlen finden im Oktober 2007 statt. Bisher hat sich Kirchner öffentlich nicht zu der Frage einer erneuten Kandidatur geäußert. Es gilt jedoch als sicher, dass entweder er oder seine Frau für das Präsidentschaftsamt kandidieren werden. Politische Beobachter werteten die massive Kundgebung am Unabhängigkeitstag am 25. Mai (gleichzeitig das Ende des dritten Regierungsjahres) auf der traditionsreichen Plaza de Mayo als Auftakt für seinen Wahlkampf. Die vier Säulen der Machtarchitektur Kirchners hatten in traditioneller peronistischer Weise über 150.000 Menschen mobilisiert: Der Regierung nahe stehende Piquetero-Organisationen, Mitgliedsgewerkschaften der CGT, Mitglieder seiner Wahlgruppierung Frente para la Victoria sowie der peronistischen Partei. Zentrale Botschaft der Rede des Präsidenten war sein Aufruf zum Aufbau eines zunehmend pluralistischen Argentiniens. Was er darunter konkret versteht, blieb zunächst im Dunkeln. Die Bemühungen der letzten Monate, einen Teil der Mitglieder der sozialliberalen Unión Cívica Radical (UCR) und anderer Mitte-Links-Parteien in sein politisches Projekt zu integrieren, deuten allerdings darauf hin, dass es weniger um die Bildung von Koalitionen mit Parteien geht als vielmehr um die Öffnung seiner Partei für Vertreter anderer politischer Strömungen. Fünf von sechs Gouverneuren und eine große Zahl von Bürgermeistern der UCR stehen bereits auf seiner Seite. Die UCR zerfleischt sich in Richtungskämpfen. Der Mehrheitsflügel der Partei positioniert sich in Opposition zu Kirchner und beabsichtigt, mit Ex-Wirtschaftsminister Roberto Lavagna als Kandidat in die Präsidentschaftswahlen zu gehen. Im Mitte-Rechts-Spektrum um Mauricio Macri (Propuesta para el Cambio) und Ricardo López Murphy (Recrear) ist die Kandidatenfrage noch offen.

Wenn heute Wahlen wären, würde Néstor Kirchner nach allen Meinungsumfragen mit großem Abstand zu allen denkbaren Rivalen in der ersten Runde gewinnen. Auch für den Fall, dass seine Frau, die Senatorin Cristina Fernández de Kirchner, antritt, wäre der Sieg für das „Proyecto K“ so gut wie sicher. Oppositionsparteien haben allenfalls auf Provinzebene eine Chance.

Kontakt in Deutschland:

Claudia Detsch
Friedrich-Ebert-Stiftung
IEZ/Lateinamerika und Karibik
Godesberger Allee 149
53170 Bonn
Tel. 0228/883-534
Fax: 0228/883-404
E-Mail: claudia.detsch@fes.de