

„WIR ARGENTINIER SIND WIRKLICH IN DEN FÖDERALISMUS VERLIEBT, WAREN IHM ABER NICHT IMMER TREU.“

|| Pablo María Garat im Interview

Die Republik Argentinien erkämpfte sich mit der Mairevolution von 1810 ihre Souveränität vom spanischen Königreich; die Unabhängigkeit wurde 1816 verkündet. Die Väter der staatsgebenden Verfassung des Landes befanden sich jedoch Jahre lang in einem Bürgerkrieg: Sollte sich die dominante Hauptstadt Buenos Aires durchsetzen und den Zentralismus im politischen System des Landes verankern, oder sollte den Föderalisten Glauben geschenkt werden? Die schwierige Gradwanderung war von blutigen Kämpfen zwischen sogenannten *Caudillistas* (Landesherrn) begleitet. Historisch gesehen entstand das Land Argentinien aus den ungleichen Provinzen, wobei den Städten und *Cabildos* (Organe der örtlichen Selbstverwaltung im von Spanien beherrschten Lateinamerika, hier *Virreynato del Río de la Plata* von 1776) besondere Bedeutung zukam. In der ersten Verfassung, welche aus der Verfassungsgebenden Versammlung von Tucumán (1853) hervorging, wurde letztendlich dem föderalen System der Vorrang gegeben, schließlich war die nationale Einheit nur über den Konsens der Provinzen zu finden. In Artikel 1 heißt es: „Die Argentinische Nation nimmt als Regierungsform die repräsentative republikanische föderale Ordnung an, so wie es die gegenwärtige Verfassung vorgibt.“ Es folgten fünf Verfassungsänderungen (zwischen 1860 und 1994).

Obwohl das Andenland demnach „auf dem Papier“ föderal konzipiert ist, sind das politische System und die Kultur heute von starkem Zentralismus geprägt. Die letzte „föderale Welle“ war in den 1990er Jahren zu spüren, als die Verfassungsreform von

1994 die Gemeindeautonomie in der Verfassung verankerte. Fazit: Drei der größten und wichtigsten Provinzen (Buenos Aires, Santa Fe und Mendoza) haben bis heute die notwendigen Durchführungsgesetze (gemäß Provinzverfassungen) nicht erlassen. Zudem spricht der Argentinier immer von der „nationalen Regierung“ anstatt das Wort „Bundesregierung“ in den Mund zu nehmen (wie in der Verfassung festgeschrieben). Ein wesentlicher Unterschied zur Bundesrepublik Deutschland besteht im politischen und kulturellen Verständnis; das Vertrauen auf den „starken Mann“, das Bestreben, Macht um sich zu scharen, Misstrauen, dass der andere nur auf seinen Vorteil bedacht ist, prägen hier das Bild einer in sich uneinigen Gesellschaft.

„Argentinien bleibt hinter seinen Möglichkeiten zurück“, ist ein oft gehörter Satz. Die Entwicklungschancen des Schwellenlandes sind enorm, in wirtschaftlicher, politischer und sozialer Hinsicht. Welchen Beitrag kann ein „gelebter“ Föderalismus leisten? Unseren Fragen nach der Zukunft des Föderalismus in Argentinien stellte sich Dr. Pablo María Garat.

|| **Dr. Mariella Franz**

Auslandsmitarbeiterin Argentinien

Projekte der HSS

Die HSS Argentinien unterstützt seit vielen Jahren die Stärkung der Gemeinderegierungen. Eine enge Zusammenarbeit mit dem Fokus auf „Selbstverwaltung“ fand mit dem Argentinischen Gemeindeverband statt, welcher die Anliegen der rund 2200 Gemeinden des Landes vertritt. Gemeindebedienstete wurden über Fernstudienlehrgänge der Universität von Quilmes fortgebildet. Im Laufe der Jahre entwickelten sich daraus Publikationen konkreter public policies und Gemeindeentwicklungspläne – in Zusammenarbeit mit der Stiftung „Neue Politische Generationen“. Heute arbeitet die HSS mit ausgewählten Gemeinderegierungen zusammen und unterstützt ausgesuchte Provinzverwaltungen in public policies – gemeinsam mit der „School of Governance“ der Universität Austral. Der Föderalismus soll auf Provinz- und nationaler Ebene gefördert werden, indem sowohl föderale Lösungsansätze in den Provinzen erarbeitet und umgesetzt als auch die föderalen Beziehungen zwischen ausgewählten Provinzen und Municipien (u.a. Kompetenzverteilung und Verteilung der Finanzmittel) verbessert werden. Die HSS will einen Beitrag zur lokalen und regionalen Entwicklung Argentiniens leisten, indem Entscheidungsträger auf Provinz- und Gemeindeebene ihre Kompetenzen im föderalen System kennenlernen. In den zuletzt genannten Bereichen kooperiert die HSS mit der Stiftung CIVILIDAD, einer gemeinnützigen Einrichtung, die sich seit ca. 30 Jahren dem Thema Föderalismus und Gemeindeautonomie in Argentinien verschrieben hat.

Mehr zu unserer aktuellen Arbeit unter:

www.hss.de/argentinien

Welche Hoffnungen verbinden Sie mit dem neugewählten Präsidenten Mauricio Macri?

Garat: Wie bei jedem Führungswechsel auf bundesstaatlicher und gleichzeitig lokaler Ebene (Provinzen und Gemeinden) besteht die Hoffnung, dass die Probleme, denen sich das Land stellen muss, nun angegangen werden. Insbesondere die Wiederherstellung und Stärkung des Föderalismus sind Teil der Agenda. Darüber herrscht Konsens in der gesamten Opposition. Diese Einigkeit ist auch deshalb unabdingbar, weil keine der politischen Parteien auf Bundesebene die nötige Mehrheit besitzt, um die erforderlichen Gesetzesänderungen alleine durchzusetzen. Insofern stellen die vereinbarte Föderalismusagenda sowie die nach den Wahlen neu gestaltete politische Landschaft eine große Chance dar. Jedoch müssen die politischen Akteure (insbesondere die Exekutive, der Senat und die Gouverneure der Provinzen) davon abkommen, nur übergangsmäßige konjunkturelle Lösungen und neue föderale Steuerpakete zu beschließen. Stattdessen müssen sie endlich darüber diskutieren, wie ein abgestimmtes Finanz- und Steuersystem für eine solide und stabile föderale Entwicklung aussehen kann, so wie es die argentinische Verfassung fordert.

Die föderale Finanzarchitektur ist dringend reformbedürftig. Das zur Verfügung stehende Budget und das Aufgabenspektrum ent-

fernen sich immer weiter voneinander. Wo liegen die größten Herausforderungen?

Garat: In unserem föderalen Verfassungsregelwerk sind der staatliche Finanzhaushalt und der Gesetzesvertrag über die föderale Mitbeteiligung die zwei wichtigsten Zuteilungsinstrumente von öffentlichen Mitteln. Aber die alljährliche Diskussion über Ersteres und die Billigung Letzteren, die seit nunmehr 20 Jahren aussteht, verlangen meiner Meinung nach einen anderen methodischen Ansatz. Bevor also effektiv über die Verteilung der Bundessteuereinnahmen diskutiert werden kann, ist es notwendig, die Zuständigkeitsbereiche der drei Regierungsebenen abzustimmen. Insbesondere gilt es festzulegen, ob das Subsidiaritätsprinzip bei der Ausübung paralleler Zuständigkeiten von Bundesregierung und Provinzen angewandt werden soll oder nicht. Das Gleiche gilt für die Provinzen und ihre Gemeinden; es braucht ein föderales Gesamtkonzept. Ohne ein solches lassen sich die großen nationalen Probleme nur schwer lösen: Der Bedarf an öffentlichen Mitteln wird steigen und der Steuerdruck auf die Bevölkerung dadurch weiter zunehmen, was sich negativ auf die Entwicklung des Landes auswirkt.

Argentinien ist trotz der Festschreibung eines föderalen Staatsaufbaus in der Verfassung zunehmend zentralistischer regiert. Ist der Föderalismus nur noch eine Worthülse?

Garat: Argentinien erklärte 1816 seine Unabhängigkeit, beschloss aber die Frage der Annahme des Föderalismusprinzips erst endgültig mit Billigung seiner Nationalen Verfassung im Jahre 1853 und deren Reform von 1860. Um diese Frage zu klären, herrschte zwischen 1820 und 1852 ein mehr als 30 Jahre währender Bürgerkrieg. Trotz allem leisteten die großen Präsidentschaften und die drei wichtigsten nationalen Parteien – die Partido Autonomista Nacional (aufgelöst), die Unión Cívica Radical und die Partido Justicialista (Peronismus); in chronologischer Reihenfolge gemäß ihrer Gründung – ab 1861 einen großen Beitrag zur nationalen Entwicklung. Gleichzeitig ließen sie jedoch auch eine Konzentration der Macht beim Präsidenten sowie der öffentlichen Mittel in der Staatskasse zu, was im klaren Gegensatz zum Verfassungsentwurf von 1853/60 steht. Dies trug entscheidend zum Verlust einer angemessenen föderalen Gesellschaftskultur bei. Diese politische und kulturelle “Mutation” spiegelte sich in der Schwächung des Föderalismus während des gesamten 20. Jahrhunderts wider. Die Situation wurde zudem durch die aufeinander folgenden Militärregierungen im Laufe des vergangenen Jahrhunderts erschwert. Mit der Rückkehr zur Demokratie im Jahr 1983 korrigierten die großen Parteien diese Tendenz und trafen Vereinbarungen für die Wiederherstellung und Stärkung des Föderalismus, welche wegbereitend für die wichtige föderale Verfassungsreform von 1994 waren. Zieht man nach nunmehr 22 Jahren Bilanz, zeigt sich, dass die politische Gewohnheit und Kultur Argentiniens noch nicht den Forderungen des Verfassungsentwurfs entsprechen. Wir Argentinier sind wirklich in den Föderalismus verliebt, waren ihm aber nicht immer treu. Als historisch föderale Nation müssen wir weiter reifen und hierfür hat sich nun, wie bereits geschildert, eine große Chance aufgetan.

In Argentinien fokussiert sich alles auf die Metropolregion Buenos Aires. Die Landflucht ist generell hoch. Was sind die sozialen und wirtschaftlichen Konsequenzen dieser Entwicklung für die Regionen?

Garat: Die Schwächung des Föderalismus hat, aus den bereits genannten Gründen, seit Mitte des 20. Jahrhunderts zu bedeutenden Migrationsströmen von den ländlichen und ländlich-städtischen Gegenden hin zu den Provinzhauptstädten und von diesen wiederum weiter in die Metropolen des Landes, insbesondere nach Buenos Aires, geführt. Diese Entwurzelung ist eine direkte Folge der fehlenden föderalen Entwicklung und der zwischen 1860 und 1890 erfolgten Ausrichtung der Wachstums- und Fortschrittsstrategie auf den Exporthandel ohne Wertschöpfung und mit maßgeblicher Konzentration auf die Häfen von Buenos Aires und Rosario. Die Lösung dieses Problems liegt nach einhelliger Meinung darin, die Migrationsströme zurückzulenken und die Verwurzelung der Bevölkerung in ihren Provinzen zu bewahren. All dies erfordert eine starke und entschiedene Staatspolitik, die die regionale Wirtschaft und föderale Entwicklung gleichermaßen begünstigt. Dies ist nicht nur Verfassungsmandat sondern auch die Herausforderung der neuen Bundes-, Provinz- und Gemeindebehörden.

Kann der Föderalismus die politischen Mitbestimmungsrechte der Bürgerinnen und Bürger wieder aufwecken?

Garat: Ich glaube nicht nur daran, dass er das kann, sondern dass er das muss. Ich bin davon überzeugt, dass die Stärkung einer echten Demokratie ohne eine wirkliche Wiederherstellung des Föderalismus nicht gelingen kann. Föderalismus ist ein System konkreter Freiheiten und der Sperrzaun gegenüber jeglichem präsidialen oder zentralen Machtexzess. Föderalismus ist die Rückversicherung der Demokratie.

Sie vertreten die Meinung, dass Föderalismus von unten entstehen muss, auf der Gemeindeebene. Was meinen Sie damit?

Garat: Die Frage steht in Beziehung zu meinen vorangegangenen Antworten. Wenn der Mensch von Natur aus ein soziales und politisches Wesen ist, äußert sich sein Gemeinschaftsgeist hauptsächlich im familiären und kommunalen Umfeld. Seine Familie und sein Umfeld geben ihm den Rückhalt, den er zur Erreichung des Gemeinwohls benötigt. Historisch betrachtet setzt sich in jedem Land ein komplexer territorialer Organisationsprozess in Gang, aus dem eine übergeordnete Raumordnung (im Falle Argentiniens: die Provinzen) hervorgeht und der bis hin zur verfassungsrechtlichen Ordnung der nationalen politischen Gemeinschaft – so auch im Falle Argentiniens – ein föderales System angenommen hat.

Aus diesem Grund spielt es keine Rolle, ob der verfassungsrechtliche Föderalismus ein Ergebnis eines historischen Dezentralisierungsprozesses oder aber eines Zusammenschlusses von Städten oder Regionen, ausgegangen von lokaler Ebene, ist. Meiner Meinung nach hängt seine Stabilität und Stärke immer von der familiären und kommunalen Basis ab. In diesem Sinne glaube ich, dass mehr Demokratie auf lokaler Ebene zu stärkerem nationalen Föderalismus führen kann – aber nicht umgekehrt. An dieser Stelle möchte ich verdeutlichen, dass ich die argentinischen Provinzen, oder eben die vergleichbaren Einheiten eines jeden Landes, als Dreh- und Angelpunkte des föderalen Systems sehe. Sie sind die Schnittstellen zwischen der lokalen Ebene und der übergeordneten politischen Einheit des Bundesstaates. Deshalb spielen sie eine solch wichtige Rolle.

Gibt es vergleichbare Instrumente wie den Bundesrat oder die Kultusministerkonferenz in Deutschland auch in Argentinien?

Garat: Der argentinische Senat hat kaum etwas gemeinsam mit dem deutschen Bundesrat – im Gegenteil. Der einzige nennens-

werte Kritikpunkt der Verfassungsreform von 1994 in Bezug auf den Föderalismus ist die Degradierung des Senats in ein pseudo-demokratisches Organ. Auf diese Weise wird dessen Funktion als Vertretungsorgan der Provinzen, wie in der ursprünglichen Verfassung von 1853/60 vorgesehen, in der Bundesregierung geschwächt.

Unser ursprünglicher Verfassungsentwurf sah in dem durch den Senat vertretenen Föderalismus ein Instrument zur Eingrenzung der Macht des Präsidenten. Das haben wir verloren. Trotzdem herrscht politischer Konsens dahingehend, dass dem – in welcher Form auch immer – entgegen gewirkt werden muss.

Darüber hinaus gibt es über dreißig verschiedenartige „Bundesräte“ (Consejos Federales), die sich aus Vertretern der Bundes- und Provinzregierungen sowie der autonomen Stadt Buenos Aires zusammensetzen. Ihre Ziele stehen größtenteils im Zusammenhang mit staatlicher Politik. Die einzige, offiziell in der nationalen Verfassung verankerte Behörde ist die „Bundessteuerbehörde“ (Organismo Fiscal Federal). Sie ist zuständig für die Regelung der föderalen Steuer-Mitbeteiligung. Insgesamt hat ihr Wirken schon dazu beigetragen, die Regierungsführung zwischen den beiden übergeordneten Ebenen zu koordinieren. Jedoch reicht dies nicht aus, um die aktuelle Lage des argentinischen Föderalismus, aus den bereits genannten politischen Gründen, zu verbessern.

Was wären die ersten institutionellen Schritte zur Verbesserung des Systems?

Garat: Ich bin der Meinung, dass wir ohne Veränderungen bei der Einbindung und Funktionsweise unseres Senats sowie einer tiefgreifenden Steuerreform unseren historisch gewachsenen Föderalismus nicht wieder herstellen können. Deshalb habe ich in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, dass, solange man die Verfassung nicht erneut überarbeitet, zunächst Wahlen für Senatoren stattfinden lässt, die sich jedoch nicht mit anderen Wahlterminen über-

schneiden. Auf diese Weise können sich die Bewohner einer jeden Provinz bei der Wahl ihres Regierungskandidaten darauf konzentrieren, entsprechend ihrer lokalen und regionalen Interessen abzustimmen. Außerdem habe ich angeraten, dass die Senatsverordnung zusätzlich zu den „Parteiblöcken“ auch die Bildung „regionaler Blöcke“ erlaubt. Und selbstverständlich müssen wir ein neues Gesetz föderaler Mitbeteiligung entwerfen und verabschieden, so wie es unsere Verfassung verlangt. Ich schlage vor, dass dies im Rahmen einer vorangestellten Diskussion über die Verteilung von Kompetenzen zwischen Regierung und Provinzen sowie einer abgestimmten Strategie zur föderalen Entwicklung geschieht. Dafür ist der Senat, laut Verfassung, die zuständige Kammer. Darauf bezieht sich auch mein erster Vorschlag.



Dr. Pablo María Garat ist Präsident der Stiftung *Civildad* und Professor für Verfassungs-, Steuer- und Hoheitsrecht an der Universität Católica Argentina. Außerdem war er juristischer Berater in den Kommissionen des Senats für föderale Mitgestaltung und regionale Wirtschaft zwi-

schen 1999 und 2004. Seit 1998 ist er juristischer Beirat der Bundeskommission für Steuern. Er ist Autor zahlreicher Publikationen zum Thema Fiskalföderalismus im In- und Ausland.

Welche Politikbereiche leiden am stärksten unter den mangelnden Abstimmungen zwischen der Nation und den Provinzen?

Garat: Alle Bereiche gleichermaßen. Natürlich nimmt die Bevölkerung Verpflichtungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen, im Gesundheits- und Bildungsbereich sowie für die öffentliche Sicherheit stärker und direkter wahr. Ein verfassungsrechtlich föderaler Staat ohne abgestimmte Politikbereiche steuert entweder in ein zentralistisches System oder in den Untergang. Und das ist unser Problem. Deshalb besteht zunehmender Konsens dahingehend, dass der Zentralisie-

rung der Macht des letzten Jahrhunderts entgegengewirkt werden muss.

Eine diffuse Kompetenzverteilung zwischen den drei staatlichen Ebenen (Zentralregierung, Provinzen, Gemeinden) ist offensichtlich. Wer führt den Reformprozess an?

Garat: Das ist eine wichtige Frage, die darauf drängt, präzise zu benennen, wo dieser Prozess beginnt und wer die Verantwortung dafür trägt. Tatsächlich müsste der Reformprozess von der nationalen Exekutive initiiert werden, da sie über 75 Prozent der staatlichen Mittel verfügt und folglich über die reelle Macht. Aber auch die Provinzen sind großteils durch ihre Gouverneure und Senatoren dafür verantwortlich, den Prozess zu konkretisieren und nicht alles, wie ich es bezeichne, in einem „nur scheinbaren föderalen Reformwillen, hinter dem sich jedoch die Absicht verbirgt, jedwede Entwicklung zu vermeiden“ („gatopardismo federalista“) enden zu lassen. Etwas verändern, damit sich nichts ändert; daraus können die aktuelle Bürokratie und die Opposition, wenn sie wieder an die Macht kommt, ihren Nutzen ziehen. Wie ich bereits sagte, verlangt Föderalismus in jedem Land nach hoher politischer Kultur und wahren Staatsmännern.

Trotz Festschreibung in der Verfassung haben einige Provinzen die Gemeindeautonomie nicht geregelt. Wo liegen die Ursachen und was sind die Konsequenzen?

Garat: Als Professor für Verfassungsrecht kann ich nur sagen, dass sich die Provinzen Buenos Aires, Santa Fe und Mendoza (drei der größten und bevölkerungsreichsten Provinzen Argentiniens) quasi in einem Zustand der Verfassungswidrigkeit bzgl. ihrer eigenen Provinzverfassungen befinden, da sie das in Art. 123 verankerte föderale Verfassungsmandat nicht umsetzen. Laut dieses Artikels müssen die Provinzen eine Regelung der Gemeindeautonomie entsprechend der Vorgaben in ihren Provinzverfassungen zu Umfang und Inhalt gewährleisten. Dies wurde bislang nicht umgesetzt und schadet

folglich der Bundesverfassung. Die Gründe dafür sind die bereits von mir aufgeführten: Die Macht konzentriert sich in der Regierung auf Bundesebene und spiegelt sich ebenso in den Provinzexecutiven in Verbindung mit ihren Gemeinden in verschiedenen Provinzen wider. Das ist die Föderalismuskrise, in der wir seit mehr als einem Jahrhundert stecken. Deshalb dränge ich so auf die Verknüpfung zwischen einer umfassenden Wiederherstellung des Föderalismus auf beiden Ebenen des bundesstaatlichen Verhältnisses, ausgehend von den Gemeindeebenen. Auf diese Weise ist es nicht mehr möglich, die Nation von einem „Zentrum“ aus zu kontrollieren, und der föderale Dialog stellt die Basis für eine neue politische Kultur des 21. Jahrhunderts dar.

Vielen Dank für das Gespräch!