

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Peter Alter

Nordirland zwischen
Bürgerkrieg und Reformen

Dieter Nohlen

Chile vor den
Präsidenschaftswahlen

B 35-36/70

29. August 1970

Peter Alter, Dr. phil., geb. 22. Juli 1940 in Parchim/Mecklenburg, seit Juli 1970 Wissenschaftl. Assistent am Historischen Seminar der Universität zu Köln; Diss.: Der konstitutionelle Nationalismus in Irland, 1880—1918, (wird Anfang 1971 veröffentlicht).

Dieter Nohlen, Dr. phil., geb. am 6. November 1939; Studium der Politischen Wissenschaft und Geschichte, Promotion in Heidelberg mit einer Arbeit über den spanischen Parlamentarismus im 19. Jahrhundert. Gegenwärtig am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg Leiter des Forschungsprojektes „Die Wahl der Parlamente“. Zur Zeit im Rahmen dieses Projektes zu Forschungszwecken in Santiago de Chile.

Veröffentlichungen: Spanischer Parlamentarismus im 19. Jahrhundert, „Régimen parlamentario“ und parlamentarische Regierung, Meisenheim/Glan 1970; zahlreiche Beiträge zur Wahlforschung, vor allem innerhalb des ersten Bandes (Europa) des Handbuches „Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane“, herausgegeben von Dolf Sternberger und Bernhard Vogel, Red. von Dieter Nohlen, Berlin 1969; gemeinsam mit Rainer-Olaf Schultze, Die Bundestagswahl 1969 in wahlstatistischer Perspektive. Materialien zur Diskussion des Wahlergebnisses, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 51—52/69.

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Nordirland zwischen Bürgerkrieg und Reformen

I. Nordirland und die separatistischen Bewegungen in Europa

In einer Epoche, die immer neue Anläufe zu einem freiwilligen, auf dem Prinzip der Gleichberechtigung beruhenden Zusammenschluß der Völker in großen staatlichen und überstaatlichen Gebilden macht, erscheint es fast als ein Paradox, daß der Partikularismus und Separatismus kleiner und kleinster ethnischer Gruppen teilweise üppiger denn je gedeiht. Gerade in Europa gewannen separatistische Bestrebungen trotz aller Erfahrungen der Vergangenheit in den letzten zehn Jahren eine neue Bedeutung. Als Gegenbewegung zu den vielfältigen Bemühungen um eine europäische Einigung entwickelte sich ein neuer Separatismus, der aus den verschiedensten Gründen auf eine Auflockerung der bestehenden Nationalstaaten abzielt und Autonomie oder gar die volle Unabhängigkeit für Nationalitäten verlangt, die in den alten Nationalstaaten mehr oder minder vollständig integriert schienen.

In geographischer Hinsicht ist dabei eine auffallende Verlagerung des Wirkungsraumes dieses Separatismus festzustellen. Denn waren bis zum Ende des II. Weltkrieges vor allem Ost-, Mittel- und Südeuropa das bevorzugte Gebiet nationaler und separatistischer Spannungen, so sieht sich nun vor allem Westeuropa — Frankreich, Spanien, Großbritannien, die Schweiz, Belgien — mit solchen Problemen konfrontiert¹⁾. Nationale Gruppen fordern in diesen Staaten größere Rechte und eine stärkere Berücksichtigung ihrer Interessen, da sie sich vernachlässigt und ständiger politischer, sozialer und wirtschaftlicher Diskriminierung ausgesetzt glauben.

Großbritannien sieht sich auf diese Weise heute sogar an drei Stellen gleichzeitig in seinem verfassungsrechtlichen Aufbau und staatlichen Bestand gefährdet. In den keltischen Randgebieten, dem sogenannten „celtic fringe“, des von den Engländern bestimmten

britischen Nationalstaats gewannen in den 1960er Jahren national-separatistische Bewegungen neue Bedeutung. Anhaltende Unruhen und Demonstrationen wiesen auf gefährliche Spannungen im Verfassungsgefüge des Vereinigten Königreichs hin²⁾. Aber während die nationalen Bewegungen in Schottland und Wales in ihren Organisationsformen und Forderungen weitgehende Parallelen aufweisen, unterscheiden sich die Vorgänge in Nordirland davon grundlegend. In Nordirland wurzeln die fortdauernden Unruhen, die im Sommer 1968 begannen und inzwischen zur Entsendung britischen Militärs führten, primär nicht im Bereich des Nationalen, obwohl dort eine starke Minorität lebt, die sich als ‚nichtbritisch‘ begreift und lange Zeit die Vereinigung mit der Republik Irland erstrebte

Die Vorgänge in Nordirland sind also gar nicht oder nur bedingt dem Phänomen des neuen Separatismus zuzurechnen. In der Berichterstattung der Presse über die Vorgänge

Dieter Nohlen

Chile vor den Präsidentschaftswahlen S. 21

in Nordirland wird dieser Unterschied oft nicht deutlich. In Nordirland sind die Probleme weitaus komplizierter. Dort überlagern sich politische, konfessionelle, soziale und nationale Spannungen, die ihre Ursachen zum Teil in fast unbegreiflichen politischen Versäumnissen der Vergangenheit haben. Der Versuch einer Majorität, der Minorität die politische und soziale Gleichberechtigung vorzuenthalten, um die eigene Herrschaft zu sichern, führte Nordirland in eine Krise, deren Beilegung noch nicht abzusehen ist und deren ganze Problematik nur vor dem geschichtlichen Hintergrund zu verstehen ist.

¹⁾ Vgl. dazu unter anderem das Märzheft des Monat (Nr. 258, 1970), das mehrere Beiträge über die separatistischen Bewegungen in diesen Ländern enthält.

²⁾ Dazu neuerdings O. D. Edwards, G. Evans, I. Rhys and H. MacDiarmid, *Celtic Nationalism*, London 1968

II. Der irische Nationalismus im 19. und 20. Jahrhundert

Irland und Großbritannien waren von 1801 bis 1920 in einer Realunion miteinander verbunden und bildeten das „Vereinigte Königreich von Großbritannien und Irland“. Seit der Unterwerfung Irlands durch den englischen König Heinrich II. im späten 12. Jahrhundert stand das Land in einem mehr oder minder engen kolonialen Abhängigkeitsverhältnis zu Großbritannien, das nur zwischen 1782 und 1800 im Gefolge des amerikanischen Unabhängigkeitskrieges für kurze Zeit von einer autonomen staatlichen Stellung Irlands unterbrochen wurde. Schon 1801, nach einem vergeblichen Versuch, die volle Unabhängigkeit von Großbritannien zu erringen, wurde Irland durch den *Act for the Union of Great Britain and Ireland* in den englischen Nationalstaat einverleibt³⁾. Das bis dahin bestehende besondere irische Parlament in Dublin wurde aufgelöst, und die irischen Abgeordneten wurden zu Mitgliedern des Reichsparlaments in London. Obwohl die Bevölkerung Irlands um 1800 rund ein Drittel der Gesamtbevölkerung des Vereinigten Königreichs ausmachte⁴⁾, erhielt Irland im Parlament des Gesamtstaates nur eine Vertretung von 100 Abgeordneten, während Großbritannien durch 558 Abgeordnete vertreten war. Die im Unionsgesetz festgelegte Aufschlüsselung der Abgeordnetenzahl wurde in den 120 Jahren der Union durch spätere Wahlrechtsreformen nur unwesentlich verändert.

Zwischen der Repräsentation in Westminster und den Bevölkerungsanteilen Großbritanniens und Irlands im Vereinigten Königreich bestand also vom Beginn der Union an für lange Zeit eine außerordentliche Diskrepanz. Erst als sich im Verlaufe des 19. Jahrhunderts die Bevölkerungszahlen beider Inseln unterschiedlich entwickelten, hob sich dieses Mißverhältnis zwischen parlamentarischer Repräsentation und Bevölkerungsanteilen auf natür-

liche Weise auf. Durch den Rückgang der irischen Bevölkerung seit der Jahrhundertmitte, verursacht durch Hungerkatastrophen und Auswanderung, und das stetige Wachsen der britischen Bevölkerung konnte man bereits um 1880 nicht mehr von einer unangemessenen parlamentarischen Vertretung Irlands im Reichsparlament sprechen. Von 35,3 Millionen Einwohnern des Vereinigten Königreichs lebten 1881 5,2 Millionen in Irland (= 14,5 % der Gesamtbevölkerung), die im Unterhaus von 105 Abgeordneten vertreten wurden (= 15,5 % der Gesamtabgeordnetenzahl⁵⁾). Mochte damit zumindest statistisch ein Gleichgewicht in den Proportionen erreicht worden sein, so änderte das nichts an der Tatsache, daß die irischen Abgeordneten im Unterhaus eine permanente Minorität waren, die nach den Regeln des Parlamentarismus grundsätzlich der Gefahr ausgesetzt war, ständig überstimmt zu werden.

Der unzureichenden Repräsentanz Irlands im Londoner Unterhaus entsprach im administrativen Bereich eine bemerkenswerte Sonderstellung Irlands, die es von den schon früher unierten Reichsteilen Wales und Schottland deutlich unterschied. Das Prinzip der Union wurde nämlich nach 1801 nicht konsequent im Sinne einer einheitlichen Verwaltung des Vereinigten Königreichs angewandt⁶⁾. Kennzeichnend blieb eine dualistisch strukturierte Reichsverwaltung, die als Übergangslösung wegen der in wirtschaftlicher, sozialer und konfessioneller Hinsicht unterschiedlichen Verhältnisse in beiden Ländern sicherlich berechtigt war, die jedoch der 1801 erklärten Absicht einer Fusion beider Länder in einen britisch-irischen Einheitsstaat widersprach. Irland behielt trotz der Vereinheitlichung der obersten Reichsorgane — Monarchie, Parlament, Premierminister — seine eigene Exekutive, die von London abhängig war. An ihrer Spitze stand als Vertreter der Krone der mit weitgehenden Befugnissen ausgestattete Vizekönig (*Lord Lieutenant*)⁷⁾. Neben dem königlichen Statthalter,

³⁾ Vgl. G. C. Bolton, *The Passing of the Irish Act of Union. A Study in Parliamentary Politics*, Oxford 1966.

⁴⁾ Die Bevölkerung des Vereinigten Königreichs (in Millionen):

	Großbritannien	Irland	Gesamt
1801	10,5	5,4	15,9
1821	14,0	6,8	20,8
1851	20,8	6,5	27,3
1881	30,1	5,2	35,3
1901	37,0	4,5	41,5
1911	40,8	4,4	45,2

⁵⁾ Vgl. R. C. K. Ensor, *England 1870—1914*, Oxford 1936, S. 103. Im Jahre 1832 war die Zahl der irischen Unterhaussitze von 100 auf 105 erhöht worden.

⁶⁾ Zur Verwaltung Irlands im 19. Jahrhundert: R. B. McDowell, *The Irish Administration 1801—1914*, London und Toronto 1964.

⁷⁾ Vgl. McDowell, S. 52—77, und R. de Warren, *L'Irlande et ses Institutions Politiques*, Paris 1928, S. 95 ff.

der im 19. Jahrhundert nur noch das nominelle Haupt der Administration war⁸⁾, gab es den Irischen Staatssekretär (*Chief Secretary for Ireland*) als den tatsächlichen Leiter der Verwaltung. Er hielt die Verbindung mit den Londoner Ministerien, er vertrat die irische Exekutive im Unterhaus und ihm unterstand unmittelbar die Polizei.

Die benachteiligte Vertretung Irlands im Unterhaus und das Bestehen einer gesonderten irischen Administration zeigten die Bruchlinien der Union von 1801 an. Der Widerspruch zwischen der beabsichtigten verfassungsmäßigen Verschmelzung Großbritanniens und Irlands in einer Realunion und der tatsächlich bestehenden Diskriminierung Irlands im Vereinigten Königreich wurde zum Ansatzpunkt für die Entstehung des irischen Nationalismus. Die Schwierigkeiten, die dem britischen Reichsgebilde durch die besonderen wirtschaftlich-sozialen und politischen Verhältnisse in Irland erwachsen, und die aus diesen Verhältnissen resultierende, praktisch nie abbreißende Tätigkeit zahlreicher Organisationen des irischen Nationalismus seit ungefähr 1840 belasteten die britische Innenpolitik des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts mit Problemen, die schon früh mit dem Schlagwort „Irische Frage“ umschrieben wurden⁹⁾. Die meist recht vage Erinnerung an eine irische Eigenstaatlichkeit und hochstehende Kultur in einer fernen Vergangenheit blieb außerdem während der Union genügend lebendig, um ähnlich wie bei den Tschechen politisch bedeutsam zu werden und als ständiges Stimulans für den Nationalismus zu wirken.

Der sich im 19. Jahrhundert entwickelnde irische Nationalismus hatte nun zwei bedeutende Folgen. In einem langen Prozeß, dessen entscheidende Etappen die *Repealbewegung* Daniel O'Connells in den 1840er Jahren, die *Home-Rule-Bewegung* Isaac Butts und Charles Stewart Parnells und der *Dubliner Osteraufstand* von 1916 waren, erreichte der irische Nationalismus, daß der größte Teil Irlands 1921 den Status eines Freistaats im Verbands des Britischen Commonwealth erhielt. 1949 erklärte sich dann der Freistaat zur Republik und trat aus dem Commonwealth aus.

⁸⁾ R. B. McDowell, *The Irish Executive in the nineteenth century*, in: *Irish Historical Studies* 9 (1954 bis 55), S. 264 und S. 270.

⁹⁾ Dazu die Bücher von N. Mansergh, *The Irish Question 1840—1921*, London 1965² und L. J. McCaffrey, *The Irish Question 1800—1922*, Lexington 1968.

Durch das Entstehen des irischen Nationalismus, der anfangs nur Autonomie für Irland, dann aber zunehmend die Trennung von Großbritannien forderte¹⁰⁾, kam es außerdem — und das war die zweite Folge — zu einer politischen Spaltung Irlands. Während das Unionsgesetz, die britische Gesetzgebung im 19. Jahrhundert und auch die irische Nationalbewegung Irland stets als Einheit betrachteten, ließ sich seit etwa 1880 in Irland immer deutlicher eine Polarisierung der politischen Gegensätze zwischen Nord und Süd beobachten, zwischen Ulster und dem Rest von Irland. Der irische Nationalismus, und hier vor allem die *Home-Rule-Bewegung* seit 1870, ließ in Irland tiefliegende Gegensätze offenbar werden,

INHALT

I. Nordirland und die separatistischen Bewegungen in Europa

II. Der irische Nationalismus im 19. und 20. Jahrhundert

1. Die Home-Rule-Bewegung
2. Das Ulster-Problem
3. Die Teilung Irlands im Jahre 1920

III. Nordirland heute

1. Das Wahlrecht
2. Die sozialen Spannungen
3. Die Unruhen in Nordirland
4. Die neueste Entwicklung

IV. Nordirlands Zukunft — Krise in Permanenz?

die bis dahin nicht in das politische Bewußtsein gedungen waren. Die Forderung nach einem nationalen irischen Staat machte sichtbar, daß Irland nur in geographischer Hinsicht eine Einheit bildete. Spätestens um 1880 setzte eine Entwicklung ein, die schließlich 1920 zur politischen Teilung Irlands führte.

1. Die Home-Rule-Bewegung

Im Jahre 1869 schlug der ehemalige irische Unterhausabgeordnete Isaac Butt (1813—79), ein protestantischer Rechtsanwalt und Grundbesitzer, in einem Artikel der *Dubliner Zeit-*

¹⁰⁾ Allgemein zum Problem des secessionistischen Nationalismus: Th. Schieder, *Der Nationalstaat in Europa als historisches Phänomen*, Köln und Opladen 1964, und ders., *Typologie und Erscheinungsformen des Nationalstaats in Europa*, in: *Historische Zeitschrift* 202 (1966), S. 58—81.

schrift *The Nation* die Gründung einer national-irischen Partei vor, die im britischen Unterhaus *Home Rule*, Autonomie für Irland, fordern sollte¹¹⁾. Nach den Vorstellungen Butts sollte das zentral regierte Vereinigte Königreich in einen dezentralisierten Föderalstaat überführt werden, dessen Glieder England, Irland, Schottland und Wales die Selbstregierung erhielten¹²⁾. Danach sollte ein irisches Parlament für alle irischen Angelegenheiten zuständig sein, während dem überregionalen Reichsparlament, in dem Irland weiterhin vertreten sein sollte, die Verantwortung für alle außenpolitischen und den Gesamtstaat betreffenden Angelegenheiten überlassen blieb¹³⁾.

Schon 1870 kam es zur Bildung der *Home Government Association for Ireland*, die sich Butts Gedanken zu eigen machte. Sie wurde 1873 abgelöst von der *Irish Home Rule League*, die für die Idee einer irischen Autonomie werben und die irischen Wahlkreise organisieren sollte. Die *Home Rule League* wurde zur Hilfsorganisation der nun entstehenden Home-Rule-Partei, die sich nach den allgemeinen Wahlen von 1874 bildete¹⁴⁾. Unter der Führung Butts gehörten ihr 59 überwiegend liberale irische Abgeordnete an, die sich zwar alle in irgendeiner Form zur *Home Rule* bekannt hatten, die aber nur in Ausnahmefällen als geschlossen handelnde Fraktion auftraten. Infolge ihres mangelnden Zusammenhalts und ihrer Anlehnung an die englische Liberale Partei war ihre politische Bedeutung nur gering. Sie brachten im Unterhaus mehrere Anträge auf *Home Rule* für Irland ein, die von keiner der großen englischen Parteien unterstützt wurden und daher erfolglos blieben. Im allgemeinen wurde die Home-Rule-Partei als das katholische, gemäßigt-partikularistische Annex der englischen Liberalen betrachtet, mit denen sie zwischen 1874 und 1880 zur konservativen Regierung Disraeli in Opposition stand.

Eine neue Entwicklung nahm die Home-Rule-Bewegung erst, als sich von der Home-Rule-

Partei seit 1875 ein kleiner radikaler Flügel abspaltete, der unter der Führung des Belfaster Lebensmittelhändlers J. Biggar (1828—90) und des in der Nähe von Dublin begüterten Ch. S. Parnell (1846—91) im Unterhaus eine systematische Obstruktionspolitik betrieb¹⁵⁾. Obstruktion bei allen sich bietenden Gelegenheiten und unabhängig von den gerade zur Diskussion stehenden Problemen sollte demonstrieren, daß eine normale Arbeit des Parlaments nur noch möglich war, wenn es auf die politischen Wünsche der Iren einging. Aus dieser aktiven Splittergruppe, deren unkonventionelles parlamentarisches Gebaren bei den irischen Landpächtern und den Iren in Großbritannien schnell auf Resonanz traf, entwickelte sich die festgefügte *Irish Parliamentary Party*, die besonders in dem Jahrzehnt zwischen 1880 und 1890 als dritte Partei in der britischen Innenpolitik eine bedeutende Rolle spielte. Sie war bis 1918 im Unterhaus vertreten¹⁶⁾.

Die entscheidende Wende, die aus der kleinen Gruppe der Obstruktionisten eine vom ganzen Land getragene nationale Bewegung werden ließ, lag einmal in dem Nachweis, daß die konsequente Anwendung aller Mittel, die die parlamentarische Geschäftsordnung nicht ausdrücklich verbot, für die Geltendmachung der irischen Forderungen von überraschender Wirksamkeit sein konnte. Seit dem Auftreten Parnells und Biggars war die britische Presse voll von Berichten über die politischen Forderungen Irlands. Zum anderen wurde die Wende bewirkt durch die Erweiterung des vornehmlich auf die Erringung von Autonomie gerichteten politischen Programms der Home-Rule-Partei um drängende soziale Forderungen. Im Unterschied zu früheren politischen Bewegungen in Irland machte sich die Minderheit der Obstruktionisten und später die Parlamentspartei die Interessen der irischen Pächter zu eigen, die durch eine seit 1876 einsetzende Agrarkrise in eine verzweifelte, ihre wirtschaftliche Existenz unmittelbar bedrohende Lage geraten waren. Die irischen Kleinpächter, deren Land fast ausnahmslos Großgrundbesitzern gehörte, die selbst meist nicht auf ihren Besitzungen, sondern in Dublin oder

¹¹⁾ D. Thornley, *The Irish conservatives and home rule, 1869—73*, in: *Irish Historical Studies* 11 (1958 bis 59), S. 204, und J. C. Beckett, *The Making of Modern Ireland, 1603—1923*, London 1966, S. 377.

¹²⁾ Vgl. I. Butt, *Irish Federalism! Its Meaning, Its Objects, and Its Hopes*, Dublin 1874⁴, S. 15 f.

¹³⁾ Dazu D. Thornley, *Isaac Butt and Home Rule*, London 1964, S. 99 ff.

¹⁴⁾ L. J. McCaffrey, *Home Rule and the general election of 1874 in Ireland*, in: *Irish Historical Studies* (1954—55), S. 190—212, und Thornley, *Isaac Butt*, S. 212 ff.

¹⁵⁾ Vgl. McCaffrey, *The Irish Question*, S. 103 f.

¹⁶⁾ Die grundlegenden Arbeiten über die Irische Partei sind die Bücher von C. C. O'Brien, *Parnell and his Party, 1880—90*, Oxford 1964²; F. S. L. Lyons, *The Fall of Parnell 1890—91*, London 1962², und ders., *The Irish Parliamentary Party, 1890—1910*, London 1951. In ihnen finden sich auch Bibliographien der älteren Literatur.

England lebten, bildeten die Masse der Bevölkerung¹⁷⁾.

Mit der finanziellen Hilfe amerikanischer Iren, den Nachkommen der zahllosen irischen Auswanderer¹⁸⁾, organisierte Parnell die Pächter in der 1879 gegründeten Landliga, der „most formidable popular organisation of the 19th century in Ireland“¹⁹⁾. Als diese Selbsthilfe- und Schutzorganisation der Pächter 1881 von der liberalen Regierung Gladstone verboten wurde, da ihre Demonstrationen, Pachtstreiks und Boykottmaßnahmen gegen Grundbesitzer angeblich die öffentliche Ordnung Irlands gefährdeten, war Parnell bereits der nationale Heros Irlands. Seit den allgemeinen Wahlen von 1880 stellte die von ihm geführte Parlamentspartei bereits über 30 Abgeordnete, deren Zahl sich durch Übertritte aus den Reihen der alten Home-Rule-Partei und Unterhauswahlen ständig vergrößerte. Als sich schließlich die Partei 1882 mit der Gründung der *Irish National League* eine höchst wirkungsvolle Propaganda- und Wahlkreisorganisation schuf und 1884/85 die letzten Wahlrechtsbeschränkungen im Vereinigten Königreich fortfielen, war es nur noch eine Frage der Zeit, bis Parnell vollends seine Stellung als „uncrowned king of Ireland“ konsolidieren würde. Dieser Augenblick kam Ende 1885. Bei den im November und Dezember 1885 stattfindenden Unterhauswahlen gelangte die Irische Partei in eine Schlüsselstellung, da die englischen Liberalen mit 335 Mandaten gegen 249 konservative Mandate nur mit der nunmehr 86 Abgeordneten zählenden Irischen Partei in der Lage waren, eine regierungsfähige Mehrheit zu bilden²⁰⁾.

Dieser Triumph des irischen Nationalismus kündigte zugleich seine Tragödie an. Die Par-

lamentenspartei hatte sich bei den Wahlen in allen irischen Wahlkreisen mit teilweise überwältigender Mehrheit durchgesetzt — mit der Ausnahme der Wahlkreise in Nordostirland. Dort hatten die sogenannten *Unionisten*, die zusammen mit den englischen Konservativen für die unmodifizierte Aufrechterhaltung der Union mit Großbritannien eintraten, 16 Unterhaussitze gewonnen. Gemeinsam mit den zwei Abgeordneten vom *Trinity College*, der protestantischen Universität Dublins, bekämpften sie leidenschaftlich die Home-Rule-Forderung der Irischen Partei, die sich mit der Home-Rule-Vorlage Gladstones vom April 1886 zu verwirklichen schien²¹⁾.

Wenn auch die Gladstonesche Vorlage den irischen Wünschen sehr weit entgegenkam und eine einem irischen Parlament verantwortliche Exekutive vorsah, so waren die Befürchtungen der Unionisten hinsichtlich der künftigen Tätigkeit eines irischen Parlaments keineswegs berechtigt. Das im Grunde bescheidene Maß legislativer Kompetenzen, das das irische Parlament in der Home-Rule-Vorlage bekommen sollte, wurde durch eine Reihe von Bestimmungen wieder eingeschränkt. Zudem wurde die Funktion des Reichsparlaments als übergeordnete Instanz in der Vorlage der Liberalen nicht in Frage gestellt²²⁾. Aber die Aussicht auf Wandel, auf eine wenn auch nur geringe Veränderung der politischen Verhältnisse in Irland, genügte, 1886 zu einem kritischen Jahr in der Entwicklung der inneririschen Verhältnisse werden zu lassen. Der Erfolg der Nationalisten und die Einbringung der Home-Rule-Vorlage ließen bisher verdeckte Gegensätze zwischen Nord- und Südirland aufbrechen und brachten latente politische Befürchtungen, Vorurteile und Probleme ans Licht.

2. Das Ulster-Problem

Irland gliedert sich in die vier historischen Provinzen Leinster, Munster, Connacht und Ulster. Da die Grafschaften die wichtigsten Einheiten der Verwaltungsstruktur sind, haben die Provinzen, die an die Hauptstaaten des keltischen Irlands erinnern, verwaltungs-

¹⁷⁾ Dazu E. R. Hooker, *Readjustments of agricultural Tenure in Ireland*, Chapel Hill 1938, S. 23 und S. 222, Tabelle 10, sowie N. D. Palmer, *The Irish Land League Crisis*, New Haven 1940, S. 9 ff.

¹⁸⁾ Im Jahre 1890 waren fast 5 Millionen US-Bürger, $\frac{1}{12}$ der amerikanischen Bevölkerung, entweder in Irland geboren oder irischer Abstammung; vgl. T. N. Brown, *Irish-American Nationalism, 1870—1890*, Philadelphia und New York 1966, S. 17 f.

¹⁹⁾ T. W. Moody, *The New Departure in Irish Politics, 1878—79, Essays in British and Irish History in Honour of James Eadie Todd*, hrsg. v. H. A. Cronne, T. W. Moody und D. B. Quinn, London 1949, S. 331. Zur Landliga: M. Davitt, *The Fall of Feudalism in Ireland or the Story of the Land League Revolution*, London und New York 1904; O'Brien, *Parnell and his Party*, S. 120 ff.; J. E. Pomfret, *The Struggle for Land in Ireland, 1800—1923*, Princeton 1930 (Neudruck New York 1969), S. 119 ff., und Palmer, S. 132 ff.

²⁰⁾ O'Brien, S. 150.

²¹⁾ Zur Home-Rule-Vorlage: O'Brien, S. 184—92; Mansergh, S. 113—52; L. P. Curtis, *Coercion and Conciliation in Ireland, 1880—1892. A Study in Conservative Unionism*, Princeton und London 1963, S. 76, und das wichtige Werk von J. L. Hammond, *Gladstone and the Irish Nation*, London 1938 (Neudruck 1964).

²²⁾ Vgl. Beckett, S. 397.

technisch keine Bedeutung, aber in der wissenschaftlichen Literatur und in der Umgangssprache dienen die alten Provinznamen oft zur Bezeichnung einer größeren regionalen Gliederung.

Ulster, das aus den neun Grafschaften Donegal, Londonderry, Antrim, Down, Tyrone, Fermanagh, Monaghan, Armagh und Cavan besteht, nahm seit dem 17. Jahrhundert eine vom übrigen Irland deutlich abweichende Entwicklung. Unter dem englischen König Jakob I. (1603—25) wurde in Ulster damit begonnen, die katholischen irischen Landbesitzer zu enteignen und das Land protestantischen Siedlern aus Schottland und England zu geben²³⁾. Diese systematische Ansiedlungspolitik war vor allem aus dem Bemühen der britischen Regierung entstanden, das am Katholizismus festhaltende Irland, wo immer wieder Aufstände ausbrachen und das seine Unabhängigkeit noch nicht vollständig verloren hatte, endgültig für die englische Krone zu erobern. Die ausgedehnten Landkonfiskationen in Ulster wurden dadurch erleichtert, daß die Anführer der Iren in diesem Teil Irlands, der der englischen Eroberung bis dahin am längsten Widerstand geleistet hatte, 1607 aus nicht völlig geklärten Gründen das Land verließen²⁴⁾. Ihr Besitz fiel der Krone. Andere irische Landbesitzer wurden enteignet unter der recht dehnbaren Beschuldigung verschwörerischer Betätigung.

Insgesamt wurden während der Regierungszeit Jakobs I. zwei Drittel des Landes in Ulster konfisziert und an schottische und englische Neusiedler vergeben²⁵⁾. Die ansässigen Iren verließen entweder die Provinz oder wurden gezwungen, in den unwirtschaftlichen Gebieten Ulsters zu siedeln²⁶⁾. Die Folgen dieser gewaltsamen Enteignungs- und Siedlungspolitik in Ulster waren weitreichend: „A whole new society was created, one which was not only entirely alien to the native traditions of the area, but also entirely different in character from every other part of Ireland. It was not just the protestantism of the planters that made Ulster distinctive, but their whole way

of life.“²⁷⁾ Als kompakte ethnische und konfessionelle Minorität lebten die anglo-schottischen Einwanderer fortan in der ständigen Furcht, von der katholischen Majorität aufgesogen zu werden. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung Irlands schwankte im 18. und 19. Jahrhundert um 25 0/0²⁸⁾. Eine Vermischung mit den Iren durch Heirat scheiterte am religiösen Gegensatz.

Unterschied sich die Bevölkerung Nordost-Ulsters in ethnischer und konfessioneller Hinsicht vom übrigen Irland, so nahm dieser Teil Irlands seit Ende des 18. Jahrhunderts auch eine vom Rest des Landes abweichende wirtschaftliche Entwicklung. Ein besseres Pachtrecht als im übrigen Irland, das sogenannte *Ulster Custom* oder *Ulster Tenant Right*, das die Pächter vor der Willkür der Grundbesitzer schützte, war die Grundlage für eine prosperierende Landwirtschaft. Im 18. Jahrhundert entwickelte sich daneben eine ausgedehnte Textilindustrie. Seit 1801 zog allein Ulster aus der Einbeziehung Irlands in das vom freihändlerischen Liberalismus geprägte wirtschaftliche System des industriell fortgeschritteneren Großbritanniens und dem Fortfall von Schutzzöllen (seit 1824) einen wirtschaftlichen Nutzen²⁹⁾. Während das übrige Irland seit 1801 auf dem Stand eines rückständigen Agrarlandes verharrte, fand Ulster Anschluß an die industrielle Entwicklung Großbritanniens im 19. Jahrhundert. Es entstand eine leistungsfähige Maschinen- und Schiffbauindustrie, die das Gebiet um Belfast zu einem der industriellen Zentren des Vereinigten Königreichs werden ließ³⁰⁾. Die enorme wirtschaftliche Entwicklung Belfasts läßt sich an dem für Irland einzigartigen Anstieg seiner Einwohnerzahl ablesen. Um 1800 war Belfast mit rund 25 000 Einwohnern Irlands fünftgrößte Stadt, um 1900 mit 350 000 Einwohnern nach Dublin die zweitgrößte³¹⁾.

²⁷⁾ T. W. Moody and F. X. Martin (eds.), *The Course of Irish History*, Cork 1967, S. 192. Eine ähnliche Politik betrieben die Engländer im übrigen Irland zeitweilig schon im 16. Jahrhundert. Sie wurde dann im 17. Jahrhundert von Cromwell wieder aufgenommen.

²⁸⁾ 1881 waren 23,5 0/0 der irischen Bevölkerung Protestanten (Presbyterianer, Methodisten und Anglikaner), 1911 waren es 26,1 0/0 (Hooker, S. 220, Tab. 5).

²⁹⁾ E. Strauss, *Irish Nationalism and British Democracy*, London 1951, S. 231 ff.

³⁰⁾ Zur Wirtschaftsgeschichte Ulsters vgl. J. C. Beckett and R. E. Glasscock (eds.), *Belfast. The Origin and Growth of an Industrial City*, London 1967, und E. R. R. Green, *The Lagan Valley, 1800—50. A Local History of the Industrial Revolution*, London 1949.

³¹⁾ Vgl. Curtis, S. 395.

²³⁾ E. Curtis, *A History of Ireland*, London 1965⁶, S. 229 ff.

²⁴⁾ Die sogenannte „Flight of the Earls“, vgl. Curtis, S. 226, und M.W. Heslinga, *The Irish Border as a Cultural Divide. A Contribution to the Study of Regionalism in the British Isles*, Utrecht o. J. (1962), S. 154.

²⁵⁾ Hooker, S. 8.

²⁶⁾ Curtis, S. 232.

Ulster zog aus der Union mit Großbritannien unbestreitbare Vorteile, so daß allein schon wirtschaftliche Gesichtspunkte für deren Fortbestehen sprachen. Es war daher fast vorauszusehen, daß sich mit dem Entstehen der Home-Rule-Bewegung, die die staatsrechtlichen Bindungen zu Großbritannien lockern wollte, eine Gegenbewegung bildete, die ihren Rückhalt im protestantischen Ulster fand. Wirtschaftliche Argumente, die oft beschworene Loyalität zur Krone und das Schlagwort „*Home-Rule is Rome Rule*“ ließen den *Ulster Unionism* entstehen, der sich anfangs prinzipiell gegen eine Autonomie für Irland wandte und der später, als die Gewährung von *Home Rule* beschlossen schien, die Abtrennung Ulsters von einem autonomen Irland forderte.

Als 1912 die dritte Home-Rule-Vorlage im Unterhaus eingebracht wurde und mit ihrer Annahme zu rechnen war, da die Parlamentsreform von 1911 das Vetorecht des konservativen Oberhauses beseitigt hatte, erreichte die Bewegung für die Abtrennung Ulsters von einem Irland unter Home-Rule-Statut ihren Höhepunkt. Unter der fanatischen Führung Sir Edward Carsons, eines bekannten Juristen und Politikers, bildeten die Ulster-Unionisten eine provisorische Regierung für ihre Provinz und begannen mit der Aufstellung paramilitärischer Verbände³²⁾. Mehr als 470 000 Männer und Frauen in Ulster unterzeichneten im Herbst 1912 eine Erklärung, in der sie sich dazu verpflichteten, die Einberufung eines irischen Parlaments mit allen Kräften zu verhindern und seine Autorität nicht anzuerkennen³³⁾.

Im Sommer 1914 stand Irland am Rande des Bürgerkriegs zwischen Unionisten und Nationalisten. Nur der Ausbruch des Weltkrieges verhinderte die Katastrophe in Irland. Er eröffnete der britischen Regierung in einer hoffnungslos verfahrenen Situation die unerwartete Gelegenheit zu einem Kompromiß: das Home-Rule-Gesetz für Irland wurde zwar vom Parlament verabschiedet und erhielt auch die königliche Bestätigung (September 1914), aber seine Inkraftsetzung wurde bis zum Kriegsende suspendiert. Überdies gab der britische Premierminister Asquith im Unterhaus zu verstehen, daß gegen Ulster keine Ge-

walt angewendet werde und das Home-Rule-Gesetz so verbessert werden könne, daß es in Großbritannien und Irland allgemeine Zustimmung fände³⁴⁾. Das war ein versteckter Hinweis darauf, daß nun auch die britische Regierung die Möglichkeit einer Teilung Irlands als einzige Lösung des Ulster-Problems in Erwägung zog.

3. Die Teilung Irlands im Jahre 1920

Der Widerstand Ulsters gegen eine Home-Rule-Lösung für ganz Irland, der Dubliner Osteraufstand von 1916 und die darauf folgende Radikalisierung des Landes, die in der Verdrängung der Parlamentspartei durch die extrem nationalistische Sinn-Féin-Bewegung bei den Unterhauswahlen von 1918 ihren sichtbarsten Ausdruck fand, führten dann auch 1920 zur Teilung Irlands, die sich seit 1912 immer deutlicher abgezeichnet hatte. Die britische Regierung war nun endgültig zu der Überzeugung gelangt, daß eine Unterstellung der protestantischen Ulster-Iren unter ein Dubliner Parlament „would be as glaring an outrage on the principles of liberty and self-government as the denial of self-government would be for the rest of Ireland“³⁵⁾.

Sechs Grafschaften Ulsters (Antrim, Armagh, Londonderry, Down, Tyrone, Fermanagh) machten von der im *Government of Ireland Act* von 1920 eingeräumten Option Gebrauch und verblieben im Staatsverband des Vereinigten Königreichs, während sich 26 Grafschaften im Irischen Freistaat zusammenschlossen³⁶⁾. „Nordirland“ ist also seit 1920 nicht einfach mit „Ulster“ gleichzusetzen, denn drei der neun Grafschaften Ulsters (Donegal, Monaghan, Cavan), in denen die protestantischen Unionisten in der Minderheit waren, wurden zu Südirland geschlagen. Auch in zwei weiteren nordirischen Grafschaften, in Fermanagh und Tyrone, waren vor 1920 die Mehrheitsverhältnisse zwischen Nationalisten und Unionisten stets höchst prekär, doch wurden diese Grafschaften zugunsten der Lebensfähigkeit Nordirlands ohne Volksabstimmung in das unionistische Gebiet miteinbezogen³⁷⁾. Der Widerspruch zwischen zwei Teilungsprinzipien — Aspekte des politischen Willens und der Lebensfähigkeit — standen

³²⁾ Beckett, S. 427, und A. T. Q. Stewart, *The Ulster Crisis*, London 1967, S. 69 ff.

³³⁾ J. L. McCracken, *Representative Government in Ireland. A Study of Dáil Eireann 1919—48*, London 1958, S. 6. Der Text des Ulster Covenant ist abgedruckt in Stewart, S. 62.

³⁴⁾ McCracken, S. 6.

³⁵⁾ So Lloyd George im Unterhaus (Hansard. Parl. Deb., H. C., 5. Serie, Bd. 113, Sp. 1171, 22. 12. 1919).

³⁶⁾ Vgl. Mansergh, S. 206 ff., und K. Loewenstein, *Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien*, Berlin, Heidelberg und New York 1967, Bd. I, S. 32.

³⁷⁾ Mansergh, S. 210 f.

somit von Anfang an einer gesunden Entwicklung der staatsrechtlichen Konstruktion Nordirland im Wege.

Der *Government of Ireland Act* von 1920 sah unter Aufrechterhaltung des gemeinsamen britisch-irischen Staatsverbandes je ein autonomes Parlament für Süd- und Nordirland vor. Die Parlamente sollten für die inneren Angelegenheiten der beiden Teile Irlands zuständig sein, während ein *Council of Ireland*, bestehend aus Mitgliedern beider Parlamente, für gemeinsame Interessen zuständig blieb. Der Council sollte den Weg offenhalten für eine Wiedervereinigung Irlands³⁸⁾. Das Home-Rule-Gesetz von 1914, das noch von einem gesamtirischen Parlament ausging, wurde annulliert.

Der *Government of Ireland Act*, der von Südirland abgelehnt wurde, ist die Grundlage der heutigen Verfassungsordnung Nordirlands. Er gibt Nordirland nicht die Stellung eines Bundesstaates, sondern sieht nur vor, daß das Londoner Unterhaus gewisse Kompetenzen an das Provinzparlament von Nordirland abtritt, was die Möglichkeit einschließt, diese Kompetenzdelegation unter bestimmten Umständen zu widerrufen. Das Reichsparlament in London, in dem Nordirland mit zwölf Abgeordneten vertreten ist, behält auf allen Gesetzgebungsgebieten seine Oberhoheit und das Recht, die Provinzialautonomie Nordirlands jederzeit ein-

zuschränken³⁹⁾. Außerdem erläßt das gesamtbritische Parlament auf dem Gebiet der sogenannten *reserved matters* (dazu gehören z. B. Zölle und Steuern) Maßnahmen, die gleichzeitig für Nordirland gelten. Statt einer völligen Föderalisierung des Vereinigten Königreichs wurde der vorsichtiger Weg der Devolution beschritten, der übrigens auch noch die heutige verfassungsrechtliche Diskussion in Großbritannien über die künftige Stellung Schottlands und Wales' im Königreich bestimmt.

Das dem englischen Modell folgende Parlament von Nordirland, der *Stormont* (so benannt nach dem Tagungsort), besteht aus zwei Kammern, dem Senat und dem *House of Commons*⁴⁰⁾. Der Senat wird gebildet aus den Bürgermeistern der Städte Belfast und Londonderry und 24 Senatoren, die nach norwegischem Muster vom Unterhaus auf acht Jahre gewählt werden und von denen sich jeweils die Hälfte nach amerikanischem Muster alle vier Jahre einer Neuwahl unterzieht. Das aus 52 Mitgliedern bestehende Unterhaus muß sich spätestens alle fünf Jahre einer Neuwahl unterziehen. Die Exekutive besteht aus dem *Governor*, der die Rechte der Krone ausübt, und dem Kabinett mit dem Premierminister an der Spitze. Die exekutive Gewalt ist beschränkt in Entsprechung zu den legislativen Kompetenzen des nordirischen Parlaments.

III. Nordirland heute

Fünfzig Jahre nach dem *Government of Ireland Act* und dem anglo-irischen Vertrag von 1921, in dem Großbritannien Irland den Dominionstatus gewährte, ist die „Irische Frage“ so brisant wie je zuvor. Aber wenn man heute von der „Irischen Frage“ spricht, sind nicht mehr wie im 19. Jahrhundert die vielfältigen Probleme zwischen den beiden Inseln gemeint. Der Problembereich hat sich geographisch verengt: aus der „Irischen Frage“ ist genau genommen eine „Nordirische Frage“ geworden, die aber inzwischen den Rahmen eines internen Konflikts in Nordirland gesprengt hat. Die „Nordirische Frage“ zeitigte mittlerweile

Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Nordirland und Großbritannien, zwischen Nordirland und der Republik Irland und zwischen Großbritannien und der Republik. Die inneren Verhältnisse dieser Provinz sind der Ausgangspunkt, der „Nordirland“ zu einem Verfassungsproblem des Vereinigten Königreichs macht und zu einem außenpolitischen Problem im Verhältnis zu Dublin. Dies führt zu der Frage nach den Spannungen in der Gesellschaft Nordirlands und den Ursachen, die im August 1968 in Londonderry zum erstenmal zur offenen und sich seither ständig verschärfenden Krise führten.

Nordirland hat heute eine Bevölkerung von fast 1,5 Millionen Menschen, von denen rund zwei Drittel Protestanten und ein Drittel Ka-

³⁸⁾ Maureen Wall, *Partition: The Ulster Question (1916—1926)*, in: D. Williams (ed.), *The Irish Struggle 1916—1926*, London 1966, S. 85. Zum *Government of Ireland Act* vgl. auch D. Sternberger und B. Vogel (Hrsg.), *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane. Ein Handbuch*, Berlin 1969, Bd. I, S. 654.

³⁹⁾ Vgl. Loewenstein, S. 33.

⁴⁰⁾ Loewenstein, S. 32.

tholiken sind ⁴¹⁾). Seit der Teilung Irlands hat sich an der Tatsache wenig geändert, daß in Nordirland einer protestantischen Majorität eine relativ starke katholische Minderheit gegenübersteht. Da die konfessionellen Trennungslinien im großen und ganzen wie im späten 19. Jahrhundert mit den politischen zusammenfallen, zeigte das nordirische Gemeinwesen in der Vergangenheit zumindest nach außen ein hohes Maß politischer Stabilität. Seit 1920 sind ununterbrochen unionistische Regierungen im Amt gewesen. Das politische Leben Nordirlands wird bis heute von dieser Partei beherrscht, der eine zersplitterte Opposition aus Nationalisten, katholischen Republikanern und Sozialisten gegenübersteht. Die Nationalisten, die in erster Linie den katholischen Bevölkerungsteil vertreten, besaßen im Stormont nie mehr als 9 Sitze, während die Unionisten stets die absolute Mehrheit hatten. Nordirische Premierminister amtierten oft jahrzehntelang: Sir James Craig von 1921 bis 1940, Lord Brookeborough von 1943 bis 1963.

In einer Provinz, in der politische und religiöse Überzeugungen mit Leidenschaft vertreten werden, in der ein Protestant, der kein Unionist, und ein Katholik, der kein Nationalist ist, überaus selten sind, gibt es keine fluktuierenden Stimmen, die die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse grundlegend ändern könnten. Die protestantische Vorherrschaft in Nordirland, begünstigt überdies durch das Mehrheitswahlrecht, blieb auf diese Weise fünfzig Jahre lang unbestritten, allerdings um den Preis politischer Stagnation. Die Formen des demokratischen Parlamentarismus wurden zwar nach außen hin gewahrt, aber ein demokratischer Geist konnte in der erstarrten politischen Atmosphäre Nordirlands kaum gedei-

hen ⁴²⁾. So fielen beispielsweise bisher regelmäßig fast die Hälfte aller Sitze im Stormont ohne Wahlkampf an die unionistischen Kandidaten, da die Bewerbung eines Gegenkandidaten von vornherein aussichtslos war ⁴³⁾. In einer Gesellschaft, in der eine Partei das politische Geschehen unangefochten beherrscht, ist jedoch das Ansammeln von Konfliktstoffen unvermeidlich, deren Austragung sich auf außerparlamentarische Ebenen verlagert, da eine Lösung auf der parlamentarischen Ebene blockiert ist. Das ist vor allem dann der Fall, wenn die herrschende Partei unempfindlich gegenüber jeder Kritik wird, wenn sie Minoritäten negiert und politisch-soziale Reformen verhindert oder ständig aufschiebt. Die Kernfragen der in Nordirland mit solcher Heftigkeit geführten Auseinandersetzungen sollen im folgenden kurz dargestellt werden.

1. Das Wahlrecht

Einer der Hauptstreitpunkte in der gegenwärtigen Krise in Nordirland ist das Wahlrecht, das bestimmte Teile der Bevölkerung diskriminiert, indem bei Wahlen für das Unterhaus in London, für den Stormont und die Organe der Kommunalverwaltung ein gespaltenes Wahlrecht zur Anwendung kommt. Es besteht also eine Situation, die in vieler Hinsicht an die Verhältnisse in Preußen zwischen 1871 und 1918 erinnert, als das allgemeine Wahlrecht für Wahlen zum Deutschen Reichstag galt und das Dreiklassenwahlrecht für die Wahlen zum preußischen Abgeordnetenhaus.

Die 12 nordirischen Abgeordneten für das Unterhaus in London werden nach dem allgemeinen, geheimen und direkten Wahlrecht gewählt. Dieses Wahlrecht gilt auch für die Wahlen zum Stormont mit dem Unterschied, daß es Geschäftsleuten mit einem bestimmten Steueraufkommen und eigener Geschäftsniederlassung zusätzlich eine Zweitstimme oder

⁴¹⁾ Für die einzelnen Grafschaften Nordirlands ergibt sich nach dem Zensus von 1961 folgendes Verhältnis von Katholiken und Protestanten:

	Gesamtbev.	Kath. %	Prot. %
Antrim	274 000	24	76
Armagh	118 000	47	53
Belfast County Borough	416 000	28	72
Down	267 000	22	78
Fermanagh	52 000	53	47
Londonderry County	112 000	43	57
Londonderry County Borough	54 000	67	33
Tyrone	134 000	55	45
Gesamt	1 427 000	35	65

Die Republik Irland hat 2 818 341 Einwohner (1961), von denen 95 % Katholiken sind (Statistical Abstract of Ireland 1965, Dublin 1965, S. 53, Tab. 43).

⁴²⁾ Der im Herbst 1969 veröffentlichte Cameron Report, der im Auftrag des Gouverneurs von Nordirland die Ursachen der nordirischen Unruhen untersuchte, bemerkt dazu: „In Northern Ireland the possibility of any organised Opposition becoming the alternative Government has not so far been one which was in any sense a reality. An Opposition which can never become a Government tends to lose a sense of responsibility, and a party in power which can never (in foreseeable circumstances) be turned out tends to be complacent and insensitive to criticism or acceptance of any need for change or reform“, Disturbances in Northern Ireland. Report of the Commission appointed by the Governor of Northern Ireland, Belfast 1969, S. 12. Im folgenden zitiert als Disturbances.

⁴³⁾ Siehe Moody and Martin, S. 319.

sogar Dritt- und Viertstimmen gibt. Noch 1969 waren auf diese Weise 12 954 Zweit- und Mehrstimmen bei insgesamt 940 000 Stimmen möglich (= 1,4 % der Gesamtstimmenzahl)⁴⁴). Absolut gesehen ist dieser Prozentsatz von Mehrstimmen zwar gering, aber allein die Tatsache, daß Besitz zu größeren bürgerlichen Rechten qualifiziert, genügt, dieses Wahlsystem überaus ungerecht erscheinen zu lassen. Bei Kommunalwahlen waren bis 1968 erhebliche Zensusbestimmungen in Kraft, die dazu führten, daß bei Kommunalwahlen fast ein Viertel weniger Wähler eine Stimme hatten als bei Wahlen für den Stormont. Das Wählerverzeichnis für Unterhaus- und Stormontwahlen wies zuletzt rund 940 000 Wähler auf, das für die nordirischen Gemeindewahlen knapp 700 000 Wähler⁴⁵).

Die wichtigste der Zensusbestimmungen war diejenige, daß jeder Wähler bei Kommunalwahlen nur dann eine Stimme hatte, wenn er Hauseigentümer oder Wohnungsbesitzer war⁴⁶). Der Grundsatz, das Wahlrecht an einen bestimmten Besitzstand des Bürgers zu binden, war noch ein Überrest eines altliberalen Denkens, das in England noch bis ins späte 19. Jahrhundert hinein die naturrechtliche Begründung des Wahlrechts auf ein allgemeines, egalitäres Menschenrecht ablehnte. Das auf Eigentum basierende Kommunalwahlrecht wurde auch in England erst 1948 abgeschafft. Die Aufrechterhaltung dieses Grundsatzes in Nordirland noch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hatte zur Folge, daß zwar Ehefrauen von Haus- und Wohnungsbesitzern der Gang zur Wahlurne gestattet war, daß aber Untermieter, Hausangestellte und Personen über 21 Jahre, die keinen eigenen Haushalt führten, bei Kommunalwahlen keine Stimme hatten. Da der katholische Bevölkerungsteil Nordirlands im allgemeinen sozial schlechter gestellt ist als der protestantische⁴⁷), wurde diese Bestimmung vor allem als gegen Katholiken gerichtet empfunden⁴⁸). Die zweite Bestimmung, die Inhabern von Geschäften nach ihrem Steueraufkommen gestaffelt bis zu sechs

zusätzliche Stimmen gab, wurde erst im November 1968 abgeschafft⁴⁹).

Die unionistische Regierung Nordirlands hat mittlerweile auch zugestanden, den Zensus abzuschaffen und bei den nächsten Kommunalwahlen, die 1972 stattfinden werden, den Grundsatz des „One man, one vote“ zur Anwendung zu bringen. Diese längst überfällige Reform läßt aber einen weiteren Mißstand des Kommunalwahlrechts fortbestehen: die ungleichmäßige Größe der Wahlbezirke, durch die ebenfalls die Katholiken benachteiligt werden. Hier bestehen zum Teil enorme Mißstände, die meist dadurch entstanden, daß die durch Bevölkerungsverschiebungen eingetretenen Diskrepanzen in den Relationen zwischen Bevölkerung und Größe der Wahlbezirke nicht mehr korrigiert wurden.

Der breiten Öffentlichkeit Großbritanniens wurde dieser Mißstand erst durch die Protestbewegungen bekannt, die seit 1967 gleiche Bürgerrechte in Nordirland fordern⁵⁰). Diese Bewegungen nahmen bezeichnenderweise ihren Ausgang in den Gebieten, in denen der katholische Bevölkerungsteil besonders krass diskriminiert wurde und in denen eindrucksvoll demonstriert werden konnte, in welchem Ausmaß nordirische Kommunalpolitik eine Frage konfessionellen Proporz, konfessioneller Kontrolle und konfessionellen Einflusses war: in den Städten Londonderry, Armagh, Omagh, Newry und Dungannon. In diesen Städten war bisher auf Grund überholter Wahlkreiseinteilungen die unionistische Mehrheit in den Stadträten weitaus größer als es die Zahl der unionistischen Wähler rechtfertigte. In Londonderry, Armagh, Omagh, Dungannon und in der Grafschaft Fermanagh wurde so beispielsweise eine katholische Bevölkerungsmehrheit von einem unionistischen Rat vertreten⁵¹). In Dungannon stellte eine kleine protestantische Mehrheit der Bevölkerung zwei Drittel der Ratssitze⁵²). Der bekannteste Fall solcher Disproportionalität wurde Londonderry, wo rund 68 % der Bevölkerung katholisch sind, wo jedoch 1967 60 % der Ratssitze von protestantischen Unionisten gehalten wurden. Die Zahl

⁴⁴) Orange and Green. A Quaker Study of Community Relations in Northern Ireland, Sedbergh 1969, S. 17.

⁴⁵) Vgl. Orange and Green, S. 20, und Die Zeit Nr. 43 vom 24. Oktober 1969.

⁴⁶) Orange and Green, S. 20, und Disturbances, S. 62.

⁴⁷) „The Catholic proportion of the population is more concentrated in the rural areas and southern districts and on the whole tends to be economically poorer than the Protestant population“ (Disturbances, S. 14).

⁴⁸) Ebda., S. 62.

⁴⁹) Orange and Green, S. 20.

⁵⁰) Über die Entstehung der nordirischen Bürgerrechtsbewegung, ihre Ziele und Agitationsmethoden, gibt das Buch von Bernadette Devlin, mittlerweile deren bekanntestes Mitglied und Unterhausabgeordnete seit April 1969, interessante Informationen (Irland: Religionskrieg oder Klassenkampf?, Hamburg 1969, rororo aktuell).

⁵¹) Orange and Green, S. 21 f., und Disturbances, S. 59 f.

⁵²) Disturbances, S. 59.

der Wähler in den drei städtischen Wahlkreisen und die Verteilung der Ratssitze, die auf Grund des relativen Mehrheitswahlrechts en bloc an die im Wahlkreis siegende Partei gehen, war 1967 wie folgt ⁵³⁾:

den zehn am besten bezahlten Stellen war nur eine von einem Katholiken besetzt ⁵⁵⁾. In Dungannon war kein Verwaltungsangestellter Katholik, und in der Grafschaft Fermanagh mit ihrer katholischen Bevölkerungsmehrheit war

	Gesamtzahl der Wähler	Nationalistische (kath.) Stimmen	Unionistische (prot.) Stimmen	Mandate
North Ward	6 476	2 530	3 946	8 Unionisten
South Ward	11 185	10 047	1 138	8 Nationalisten
Waterside Ward	5 549	1 852	3 697	4 Unionisten
Insgesamt	23 210	14 429	8 781	20

Im Ergebnis bedeutet das, daß bei 14 429 katholischen und 8 781 protestantischen Wählern die katholischen Nationalisten im Stadtparlament mit acht Sitzen und die protestantischen Unionisten mit zwölf Sitzen vertreten waren. Im Durchschnitt wurde damit ein unionistischer Stadtrat mit 730 Stimmen und ein nationalistischer Stadtrat mit 1800 Stimmen gewählt. In anderen Städten war die Situation ähnlich.

keine der höheren Verwaltungsstellen mit einem Katholiken besetzt ⁵⁶⁾. Diese Diskriminierung, die nur teilweise auf eine schlechtere berufliche Ausbildung der Katholiken zurückzuführen ist, war nicht nur auf die höheren Beamtenstellen beschränkt, sondern setzte sich bis in die unteren Stellen fort: so waren in Fermanagh unter 75 Fahrern von Schulbussen nur sieben Katholiken ⁵⁷⁾. Es ist aber zu erwähnen, daß auch von katholischer Seite eine Diskriminierung praktiziert wurde. So wurden 1968 in Newry, dessen Rat auf Grund des relativ geringen protestantischen Bevölkerungsanteils von Nationalisten kontrolliert wurde, nur wenige Protestanten beschäftigt ⁵⁸⁾. Der Unterschied zu Londonderry oder Dungannon besteht aber in diesem und ähnlichen Fällen darin, daß hier nicht die Bevölkerungsmehrheit einer Konfession von der Minderheit der anderen Konfession regiert und systematisch benachteiligt wird.

2. Die sozialen Spannungen

Der vorherrschende Einfluß der Unionisten in den Organen der Kommunalverwaltung und der weitgehende Zusammenfall der politischen Fronten mit den konfessionellen ließen die politische Diskriminierung der Katholiken auch zu einer sozialen werden. In der Vergangenheit war es nämlich üblich, daß unionistische Stadt- und Grafschaftsräte die freien Arbeitsplätze in der Kommunalverwaltung fast ausschließlich an Protestanten vergaben. Dieses Einstellungsverfahren ist in einer Volkswirtschaft dann besonders diskriminierend, wenn Arbeitsplätze knapp sind wie in Nordirland, wo die Arbeitslosenquote trotz der intensiven Bemühungen der nordirischen Regierung um die Ansiedlung neuer Industrien mit 8 % erheblich über dem Durchschnitt des Vereinigten Königreichs liegt ⁵⁴⁾.

Die gegenseitige Diskriminierung bei der Vergabe von Stellen in der Kommunalverwaltung, der durch eine öffentliche Kontrolle sicherlich beizukommen wäre, setzt sich fort in der Privatwirtschaft, wo bestimmte Firmen dafür bekannt sind, nur Protestanten bzw. Katholiken einzustellen, um — wie die Argumente der Unternehmer lauten — Unruhe an den Arbeitsplätzen zu vermeiden ⁵⁹⁾. Da sich die Wirtschaftsunternehmen Nordirlands vorwiegend in protestantischen Händen befinden, bedeutet das wiederum eine Bevorzugung der

In Londonderry, das mit durchschnittlich 13 % eine besonders hohe Arbeitslosenrate hat, waren Ende 1968 nur 30 % der Beschäftigten in der Kommunalverwaltung Katholiken, und von

⁵⁵⁾ Disturbances, S. 60.

⁵⁶⁾ Ebda.

⁵⁷⁾ Ebda.

⁵⁸⁾ Ebda.

⁵⁹⁾ Vgl. Orange and Green, S. 26 f.

⁵³⁾ Ebda.

⁵⁴⁾ Im Mai 1970 lag die Arbeitslosenquote im Vereinigten Königreich bei 2,7 % (Der Volkswirt Nr. 23 vom 5. Juni 1970).

Protestanten. Eine der positiven Entwicklungen in Nordirland ist es aber, daß diese Form der Diskriminierung der katholischen Minderheit, die von den Gewerkschaften übrigens heftig abgelehnt wird⁶⁰⁾, immer bedeutungsloser wird, da die in den letzten Jahren neuangesiedelten Industriebetriebe ausländischer und britischer Gesellschaften im allgemeinen keine Personalpolitik nach konfessionellen Gesichtspunkten praktizieren.

Es ist ganz offensichtlich, daß die wechselseitig betriebene soziale Diskriminierung dazu angetan ist, die politischen und konfessionellen Spannungen beträchtlich zu erhöhen, zumal die Vergabe von Gemeindewohnungen ebenfalls politischen und wahltaktischen Zwecken untergeordnet wurde. Nach dem letzten Weltkrieg wurde auch in Nordirland der Wohnungsbau staatlich gefördert, so daß bis 1965 nur 38 % aller Wohnungen und Einfamilienhäuser von Privaten gebaut wurden, 62 % hingegen von den Gemeinden und dem *Northern Ireland Housing Trust*⁶¹⁾. Häuser und Wohnungen, die auf diese Weise gebaut wurden, gingen bevorzugt an Protestanten⁶²⁾, da der eigene Haushalt bekanntlich die Voraussetzung für das kommunale Wahlrecht ist.

Darüber hinaus wurde der Bau neuer Wohnungen in einer Weise geplant, die das politische Gleichgewicht in den Wahlkreisen nicht störte. Das sah in der Praxis so aus, daß Katholiken in der Regel in vorwiegend protestantischen Wohngebieten keine Wohnungen bekamen, da sonst eventuell die unionistische Mehrheit in diesem Wahlkreis verlorenging⁶³⁾. So wurde im *South Ward* von Londonderry, der bereits einen hohen katholischen Bevölkerungsanteil hatte, in den letzten Jahren ein umfangreiches Wohnungsbauprogramm ausschließlich für Katholiken durchgeführt⁶⁴⁾. In den Städten Omagh und Dungannon wurden Katholiken Wohnungen nur in bestimmten Stadtteilen zugewiesen, Protestanten ausschließlich in anderen Stadtteilen⁶⁵⁾.

Dieses System, das politische Auswirkungen im Hinblick auf Kommunalwahlen mit Bedacht auszuschließen versuchte, wurde im großen und ganzen von der Bevölkerung akzeptiert⁶⁶⁾,

⁶⁰⁾ Ebda., S. 27.

⁶¹⁾ Orange and Green, S. 24.

⁶²⁾ Vgl. Disturbances, S. 14 und S. 61.

⁶³⁾ Vgl. ebda., S. 61; Orange and Green, S. 25, und den Bericht in: Die Zeit Nr. 43 vom 24. Oktober 1969.

⁶⁴⁾ Disturbances, S. 61.

⁶⁵⁾ Ebda.

⁶⁶⁾ Disturbances, S. 14.

denn das Gethedenken ist in Nordirland so eingewurzelt, daß es auch einem privaten Bauherrn kaum einfiel, ein Haus in einem Stadtteil zu bauen, der überwiegend von „the other sort“ statt von „the right sort“ bewohnt ist. Das hat dazu geführt, daß in den nordirischen Städten bestimmte Stadtteile oft ausschließlich von Angehörigen einer Konfession bewohnt werden, so etwa in Londonderry der Wahlbezirk *South Ward* mit dem in den Unruhen vom Herbst 1968 berühmt gewordenen Viertel der *Bogside*. In Belfast sind die Bezirke Falls Road und Smithfield zu 90 % von Katholiken bewohnt, während die Bezirke St. Georges, Shankill Road, Victoria und Woodvale teilweise bis zu 96 % von Protestanten bewohnt sind⁶⁷⁾. Diese Stadtviertel sind bei den Unruhen seit Herbst 1968 die Ausgangs- und Rückzugsgebiete der Demonstranten und Unruhestifter beider Seiten.

3. Die Unruhen in Nordirland

Seit dem Herbst 1968 lebt Nordirland am Rande des Bürgerkrieges. Die Unruhen, die am 5. Oktober 1968 in Londonderry begannen und die auf dem Hintergrund eines unter der katholischen Bevölkerung seit langem aufgestauten Gefühls sozialer, politischer und konfessioneller Diskriminierung zu sehen sind, haben seither an Heftigkeit und Ausmaß ständig zugenommen. Nun zeigte es sich, daß die mangelnde Reformbereitschaft unionistischer Regierungen seit 1920 erheblich dazu beigetragen hat, daß die ursprünglich politischen Spannungen immer stärker auf das religiöse und soziale Gebiet übergreifen konnten. In Nordirland war ein Gemeinwesen entstanden, in dem an die Stelle von Zusammenarbeit und Toleranz Angst, Haß, Mißtrauen und die Bereitschaft zur gewaltsamen Lösung von Konflikten getreten waren. Blutige Ausschreitungen und der Einsatz britischen Militärs bestimmen seit 1968 die Situation in Nordirland.

Die krisenhafte Entwicklung wurde nicht zuletzt dadurch beschleunigt, daß sich seit ungefähr 1960 unter der katholischen Bevölkerung Nordirlands ein deutlich nachlassendes Interesse an den nationalen Fragen im Zusammenhang mit der Teilung Irlands beobachten läßt. Der von einer unabhängigen Untersuchungskommission erstellte Bericht über die Unruhen in Nordirland, der *Cameron Report*, weist zu Recht darauf hin, daß das Problem der konstitutionellen Bindung Nordirlands an Großbritannien in den Hintergrund der politischen Dis-

⁶⁷⁾ Vgl. die Tabelle in Orange and Green, S. 24.

kussion getreten ist. Statt dessen ist mit dem Entstehen einer breiteren katholischen Mittelschicht die Entschlossenheit gewachsen, sich den unmittelbaren politischen und sozialen Problemen Nordirlands zuzuwenden ⁶⁸⁾.

Es waren Angehörige dieser katholischen Mittelschicht, die 1964 die *Campaign for Social Justice in Northern Ireland* ins Leben riefen, um vor allem auf die Diskriminierung von Katholiken in der Stadt Dungannon aufmerksam zu machen ⁶⁹⁾. Das Ziel unmittelbarer sozialer und politischer Reformen — gerechtere Verteilung von Arbeitsplätzen und Wohnungen, allgemeines Wahlrecht und Neuordnung der Wahlkreise für Kommunalwahlen — verfolgte auch die *Northern Ireland Civil Rights Association*, die im Februar 1967 in Belfast gegründet wurde ⁷⁰⁾. Von Anfang an gehörten dieser Organisation auch bekannte Persönlichkeiten mit extrem republikanischen Ansichten, Mitglieder der nordirischen Liberalen Partei und der Arbeiterpartei an sowie Gewerkschaftler und Nationalisten. Offiziell agitierte die *Association* nur für die volle Gewährung der Bürgerrechte an alle Einwohner Nordirlands, aber es war fast unausbleiblich, daß in der Praxis ihre Aktivität das nordirische Gemeinwesen in die traditionellen Lager polarisierte ⁷¹⁾.

In den ersten anderthalb Jahren ihres Bestehens griff die *Association* vor allem Einzelfälle auf, in denen sie eine Verletzung der Bürgerrechte zu erblicken glaubte. Als eine Art Selbsthilfeorganisation der katholischen Minderheit wurde sie im August 1968 dann auch in die Ereignisse in der kleinen, überwiegend von Protestanten bewohnten Ortschaft Caledon (Grafschaft Tyrone) verwickelt ⁷²⁾. Aus Protest gegen die bevorzugte Zuteilung eines Hauses an eine Protestantin und gegen die Diskriminierung einer katholischen Familie besetzte im Juni 1968 der nationalistische Stormont-Abgeordnete Augustin Currie nach vergeblichen Interventionen im nordirischen Parlament ein von der Gemeinde gebautes Haus. Dieser ungewöhnliche Vorgang erregte einiges Aufsehen, und er veranlaßte die *Civil Rights Association*,

am 24. August 1968 einen Bürgerrechtsmarsch von Coalisland nach Dungannon zu organisieren, da „Caledon“ in geradezu exemplarischer Weise das übliche System der von politischen Motiven bestimmten Wohnungsvergabe in Nordirland zu illustrieren schien. Dies war die erste größere Demonstration der Bürgerrechtsbewegung. An ihr beteiligten sich mehr als 2 500 Menschen ⁷³⁾.

War der Bürgerrechtsmarsch nach Dungannon noch in ruhigen Formen abgelaufen, so leitete der Marsch nach Londonderry im Oktober 1968 die zweite Phase der Krise ein ⁷⁴⁾. Offiziell stand dieser Marsch wieder unter der Leitung der *Civil Rights Association*. Tatsächlich wurde er aber von lokalen Gruppen in Londonderry organisiert, die bereits früher gegen die Wohnungspolitik der Gemeindeverwaltung von Londonderry demonstriert hatten und die nun mit einem großen Bürgerrechtsmarsch auf die kommunalen Mißstände in ihrer Stadt hinweisen wollten. Die *Labour Party*, kleinere sozialistische und republikanische Vereinigungen und drei englische Unterhausabgeordnete beteiligten sich ebenfalls. Verschiedene Umstände im Verlaufe dieses Marsches, so vor allem das schlecht koordinierte Vorgehen der Polizei und das Auftreten unionistischer Gegendemonstranten, trugen dazu bei, daß die Konfrontation zwischen Bürgerrechtlern, Unionisten und Polizei in Gewalttätigkeiten überging und daß Londonderry zum Fanal wurde sowohl für die Bürgerrechtsbewegung als auch für ihre Gegner.

Die Ereignisse in Londonderry vom Oktober 1968, die durch Presse und Fernsehen weite Publizität erhielten, hatten zwei bedeutsame Folgen:

1. In verschiedenen Teilen Nordirlands bildeten sich nach dem 5. Oktober 1968 lokale Vereinigungen, deren Programme sich in den wesentlichen Zügen glichen ^{74a)}. Sie forderten das allgemeine Wahlrecht bei Kommunalwahlen, die Neueinteilung der Wahlkreise für Gemeindewahlen, eine Gesetzgebung zur Verhinderung von Diskriminierung bei der Einstellung in den öffentlichen Dienst, eine gerechte Wohnungspolitik, Auflösung der *Ulster Special Constabulary* — einer nur aus Protestanten bestehenden, 8 000 Mann starken

⁶⁸⁾ Siehe *Disturbances*, S. 15. Vgl. auch B. Devlin: „Wir müssen jederzeit deutlich machen, daß wir für die wirtschaftlichen Rechte eines benachteiligten Volkes kämpfen und nicht die sechs Grafschaften für Irland zurückgewinnen wollen“ (Irland: Religionskrieg oder Klassenkampf, S. 119).

⁶⁹⁾ *Disturbances*, S. 15.

⁷⁰⁾ Ebda., S. 15 und S. 77 ff.

⁷¹⁾ Ebda., S. 15.

⁷²⁾ Eine Schilderung der dortigen Vorfälle findet sich in: *Disturbances*, S. 21 ff.

⁷³⁾ *Disturbances*, S. 22, und Devlin, S. 66 ff.

⁷⁴⁾ Siehe dazu *Disturbances*, S. 24—31, und die Beschreibung B. Devlins, die an dem Marsch beteiligt war (S. 70 ff.).

^{74a)} *Disturbances*, S. 78.

Sondertruppe der Polizei^{74b}) und die Aufhebung des *Special Powers Act* von 1922⁷⁵). Die seit nunmehr fast fünfzig Jahren geltende Ausnahmegesetz, das ebenso wie die *Ulster Special Constabulary* ein Produkt des irischen Bürgerkrieges in den Jahren 1920—22 ist, gibt der Polizei besondere Vollmachten (willkürliche Verhaftungen, Hausdurchsuchungen ohne richterlichen Befehl, Beschränkung der Rede- und Versammlungsfreiheit)⁷⁶).

Eine der bedeutendsten dieser zunächst lokalen Vereinigungen wurde eine von Studenten der Belfaster *Queen's University* gegründete Organisation, die unter dem Namen *People's Democracy* bekannt wurde⁷⁷). Da für die Mitgliedschaft in der *People's Democracy* keine spezielle Qualifikation gefordert wurde, waren ihre Mitglieder von Anfang an nicht nur Studenten. Die Gesamtzahl ihrer Mitglieder ist nicht bekannt. Führend beteiligt an ihrer Gründung und ihrer späteren Agitation war Bernadette Devlin, damals eine 21jährige Psychologiestudentin an der *Queen's University*, die im Frühjahr 1969 als Gemeinschaftskandidatin mehrerer katholischer, nationalistischer und republikanischer Gruppen in das Londoner Unterhaus gewählt wurde.

2. Eine zweite Folge der Vorfälle von Londonderry war, daß sich die Radikalen unter den protestantischen Unionisten in Reaktion auf die Bewegungen der Bürgerrechtler ebenfalls organisierten. Kern dieser radikalen Bewegung wurde das *Ulster Constitution Defence Committee* unter seinem Vorsitzenden Ian Paisley⁷⁸). Reverend Dr. Ian K. Paisley, der inzwischen zu einer der umstrittensten Gestalten Nordirlands wurde, ist Leiter der sektiererischen *Free Presbyterian Church of Northern Ireland*, die 1961 nur rund 1000 Mitglieder zählte⁷⁹), deren Anhängerschaft aber mittlerweile stark gewachsen ist.

Unter der direkten Kontrolle des *Ulster Constitution Defence Committee* steht die militante Organisation der *Ulster Protestant Volunteers*, die von Major R. Bunting, Mathematiklehrer am Belfaster *College of Technology* und ehemaliger Offizier der Britischen Armee, geleitet

^{74b}) Die reguläre Polizei Nordirlands, die *Royal Ulster Constabulary*, zählt nur 3200 Mann (Disturbances, S. 109).

⁷⁵) Siehe z. B. das Manifest der *People's Democracy* vom Februar 1969 (in Disturbances, S. 124, Appendix XII).

⁷⁶) Disturbances, S. 12 f.

⁷⁷) Ebda., S. 32 f. und S. 80 ff., und Devlin, S. 73 ff.

⁷⁸) Siehe Disturbances, S. 87—90.

⁷⁹) Orange and Green, S. 39.

wird. Beide Organisationen bezeichnen sich als „one united society of Protestant patriots pledged by all lawful means to uphold and maintain the Constitution of Northern Ireland as an integral part of the United Kingdom as long as the United Kingdom maintains a Protestant Monarchy“⁸⁰). Die Anhänger beider Organisationen kommen vorwiegend aus dem protestantischen Kleinbürgertum.

Die *Ulster Protestant Volunteers* sind offiziell in Nordirland verboten. Ihre direkte Beteiligung an den protestantischen Gegendemonstrationen ist nur schwer nachzuweisen, aber nach Meinung des Cameron Report ist eine solche Beteiligung nicht in Frage zu stellen⁸¹). Der Cameron Report kommt zu dem Schluß, daß die von Paisley und Major Bunting geführten Demonstrationen vom U. C. D. C. und den U. P. V. organisiert und durchgeführt wurden und daß es deren Zweck war, entweder die vorgesehenen Bürgerrechtsdemonstrationen durch die Ankündigung von unionistischen Gegendemonstrationen zu verhindern oder, falls diese Taktik scheiterte, sie zu stören und, wenn möglich, zu sprengen⁸²). Der Cameron Report belastet Paisley und seine Anhänger mit der direkten Verantwortung für die bei mehreren Demonstrationen ausgebrochenen Tumulte und Straßenschlachten, sowie für das Entfachen der politischen und religiösen Leidenschaften in Nordirland⁸³).

4. Die neueste Entwicklung

Die Unruhen, die im Herbst 1968 begannen, halten bis heute unvermindert an. Eine besondere Zuspitzung erfährt die Situation in Nordirland jeweils an den Gedenktagen der Protestanten bzw. Katholiken. Solche Tage sind meist Anlaß für Paraden und Umzüge (*public processions*)⁸⁴). Die Paraden werden mit einer anderswo unbekanntem emotionalen Anteilnahme durchgeführt, was sich zum großen Teil daraus erklärt, daß Paraden

⁸⁰) Präambel der gemeinsamen Satzung beider Organisationen (abgedruckt in Disturbances, S. 118 f.).

⁸¹) Disturbances, S. 88.

⁸²) Ebda., S. 89.

⁸³) Ebda., S. 89 f.

⁸⁴) Katholische Gedenktage sind Mariä Himmelfahrt (15. August) und Ostermontag (zur Erinnerung an den Dubliner Aufstand von 1916). Die bekanntesten protestantischen Gedenktage sind der 12. Juli (zur Erinnerung an die Schlacht am Fluß Boyne, in der Wilhelm von Oranien 1690 den katholischen Jakob II. besiegte) und der 12. August (Umzug der Apprentice Boys in Londonderry zur Erinnerung an die Entsetzung der Stadt durch eine protestantische Armee im Jahre 1689).

und Umzüge in Nordirland, besonders auf protestantischer Seite, ein traditionelles Mittel sind, um einen Herrschaftsanspruch in einem bestimmten Gebiet zu manifestieren⁸⁵). Führend beteiligt an der Organisation solcher Paraden ist in der Regel der bereits 1795 gegründete protestantische *Oranien-Orden*, der sich wohl am ehesten als eine Art religiöser Freimaurerloge definieren läßt. Er steht der Unionistischen Partei nahe und zählt nach Schätzungen zwischen 80 000 und 100 000 Mitglieder⁸⁶).

Obwohl die nordirische Regierung unter dem Druck der Ereignisse und der Londoner Regierung die von der katholischen Minderheit geforderten Reformen inzwischen eingeleitet hat, trat bisher keine Entspannung der Lage in Nordirland ein. Britisches Militär hält weiterhin die feindlichen Lager auseinander. Auf seiten der Katholiken wächst die Ungeduld, weil die Verwirklichung der zugesicherten sozialen und politischen Reformen zu schleppe vor sich geht. Die protestantische Seite ist beunruhigt, weil die Reformen nach ihrer Meinung zu weit gehen und die protestantische Vormachtstellung in Nordirland zu bedrohen scheinen.

Besonders seit dem Frühjahr 1970 läßt sich eine weitere Radikalisierung und Verschärfung der gespannten Situation in Nordirland beobachten. Symptome dafür sind die Unterwanderung und Überflügelung der Bürgerrechtsbewegung durch terroristische Elemente⁸⁷), die Wahl des Demagogen Paisley in den Stormont und ins Unterhaus und die erneute Aktivität der *Irish Republican Army*. Der Wahlsieg Paisleys vom April 1970 im Wahlkreis des früheren nordirischen Premierministers Terence O'Neill über den Kandidaten der regierenden Unionspartei und der gleichzeitige Sieg William Beatties, eines Gesinnungsgenossen Paisleys, in einer weiteren Nachwahl zum Stormont bedeuteten Triumphe der Extremisten von rechts. Sie stellten einen schweren Schlag für die Unionspartei des Premierministers James Chichester-Clark dar, und sie verstärkten die Besorgnisse der britischen Regierung über die weitere Entwicklung in Nordirland. Der Parteiführer der englischen

Liberalen, J. Thorpe, warnte nach dem Doppelsieg Paisleys bereits vor der Gefahr des Faschismus in Nordirland⁸⁸). Durch den Ausgang der beiden Nachwahlen ist die unionistische Unterhausfraktion im Stormont mit nunmehr 28 von 52 Abgeordneten auf die geringste Zahl reduziert worden, die sie je seit der Staatsgründung hatte.

Die Opposition aus Bürgerrechtlern, nationalistischen und sozialistischen Republikanern, Labourabgeordneten, unabhängigen Unionisten und nun Paisley und Beattie ist jedoch hoffnungslos zersplittert. Die Gefahr für Chichester-Clark, der unter den heutigen Umständen schon als ein gemäßigter Unionist betrachtet werden muß, und sein Reformprogramm droht daher nicht von dieser Opposition, sondern aus den eigenen Reihen, denn die bei den Nachwahlen im April 1970 und bei den Unterhauswahlen im Juni 1970 bekundete Popularität des Extremismus wird den Druck nach rechts in der Unionspartei verstärken. Ein Auseinanderbrechen der Unionistischen Partei in Gemäßigte und Radikale rückt in den Bereich des Möglichen.

Auf der anderen Seite hat auch die *Irish Republican Army* neue Bedeutung erlangt. Sie ist eine kleine Gruppe militanter irischer Nationalisten in Nord- und Südirland, deren Ziel die Errichtung einer geeinten irischen Republik ist. Im irischen Bürgerkrieg Anfang der 1920er Jahre entstanden, spielte sie lange Zeit als Untergrundorganisation in Irland eine verhängnisvolle Rolle. Zuletzt beunruhigte sie in den Jahren 1956—62 die Bevölkerung beiderseits der Grenze in Irland durch Sprengstoffanschläge, politische Morde und Überfälle. In beiden Teilen Irlands ist sie verboten. Vom Cameron Report wird die Beteiligung der IRA an Demonstrationen der *Civil Rights Association* als erwiesen betrachtet⁸⁹). Es gibt Indizien dafür, daß IRA-Mitglieder die Schlüsselpositionen in den kleineren Bürgerrechtsbewegungen besetzt halten⁹⁰).

Was die Situation so gefährlich macht, ist die Tatsache, daß sich die extremistischen Flügelorganisationen zunehmend mit Waffen versorgen. Es könnte bald eine Lage entstehen, in der ein Funke genügt, um das nordirische Pulverfaß zur Explosion zu bringen. Heute bestehen verblüffende Parallelen zu der Situation in Irland in den Jahren 1912—14, als

⁸⁵) Vgl. *Disturbances*, S. 14.

⁸⁶) Vgl. *Orange and Green*, S. 34 ff., und *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 13. Juli 1970.

⁸⁷) Der Cameron Report stellt bereits fest: „There have been and are at work within Northern Ireland persons whose immediate and deliberate intention is to prepare, plan and provoke violence, reckless of the consequences to persons or property“ (*Disturbances*, S. 95).

⁸⁸) Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18. April 1970.

⁸⁹) *Disturbances*, S. 86.

⁹⁰) Vgl. *The Observer* vom 12. April 1970 („*Gunman's Shadow over Ulster*“).

Nationalisten, Unionisten und Arbeiterbewegung Privatarmeen aufstellten, Manöver abhielten und sich Waffen besorgten.

Die Regierungskrise in Dublin vom Mai 1970 zeigte überaus deutlich, wie sehr sich der illegale Waffenschmuggel schon ausgeweitet hat. In der jüngsten Vergangenheit hatte die Regierung der Republik Irland gegenüber Nordirland eine bemerkenswert maßvolle Politik verfolgt. Premierminister Lynch, der wie schon sein Vorgänger Sean Lemass eine Politik der Zusammenarbeit mit Nordirland betrieb, hat bisher alles unterlassen, was die nordirische Situation verschärfen konnte. Diese Haltung erklärt auch die schnelle Reak-

tion Lynchs, als bekannt wurde, daß Minister seines Kabinetts in Waffentransaktionen zugunsten der IRA verwickelt waren. Die Entlassung von drei wichtigen Ministern, selbst unter dem Risiko der Spaltung der eigenen Partei, der *Fianna Fail*, verriet die Entschlossenheit Lynchs, die politische Entwicklung in Irland unter Kontrolle zu behalten und die auf den bewaffneten Konflikt abzielende Aktivität der IRA zu unterbinden. Die Kabinettskrise zeigte aber zugleich an, in welchem Umfang auch in der Republik die Extremisten unterstützt werden. Dem Sieg Lynchs kann schnell die Niederlage folgen, denn wer für Irlands Wiedervereinigung kämpft, ist in Südirland immer noch ein Patriot.

IV. Nordirlands Zukunft — Krise in Permanenz?

Die Stärkung der extremistischen Lager in Nordirland, die wachsende Unterstützung, die die IRA in Südirland findet, und die schweren Unruhen im Sommer 1970 deuten für die unmittelbare Zukunft nicht auf eine Beruhigung der Verhältnisse in Nordirland hin. Obwohl die nordirische Regierung inzwischen nahezu alle Forderungen der katholischen Minderheit erfüllt hat, bestehen die Spannungen zwischen Katholiken und Protestanten fort. Die Durchführung von Reformen hat nun große Teile der Protestanten alarmiert und sie den demagogischen Parolen Paisleys zugänglicher gemacht. Die vollständige soziale und politische Emanzipation der Katholiken wird also nicht mit dem Ende der nordirischen Krise gleichzusetzen sein. Vielmehr sieht es so aus, daß sich nunmehr der ursprünglich konfessionelle, soziale und politische Konflikt zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen Nordirlands auf einen rein konfessionellen Konflikt reduziert. Gerade die Ereignisse im Sommer 1970 haben gezeigt, daß sich Protestanten und Katholiken unversöhnlicher denn je gegenüberstehen. Steht Nordirland am Rande eines Religionskrieges?

Es ist zu fragen, was überhaupt noch an Lösungsmöglichkeiten bleibt, wenn soziale und politische Reformen nicht ausreichen, um die verhärteten Gegensätze zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen aufzuweichen. Von Dublin wurde jahrelang die Wiedervereinigung Irlands als die beste Lösung der irischen Probleme gefordert. Von Beobachtern der irischen Verhältnisse ist diese Lösung angesichts der nordirischen Unruhen wieder auf-

gegriffen worden, so etwa von Salvador de Madariaga in der *Neuen Zürcher Zeitung*⁹¹⁾. Doch ein solcher Lösungsvorschlag verkennt die heutige Situation in Nordirland. Die Vereinigung mit der Republik wird heute von der großen Mehrheit der nordirischen Katholiken, gar nicht zu reden von den Protestanten, nicht mehr gewünscht. Auch von den nordirischen Katholiken wird die Beibehaltung der engen Bindungen an Großbritannien nicht in Frage gestellt⁹²⁾.

Bezeichnenderweise ist auch die nordirische *Nationalist Party* von der Forderung nach Vereinigung mit der Republik unter den gegebenen Umständen abgerückt. Fünfzig Jahre nach der Teilung des Landes ist sich die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung Nordirlands durchaus bewußt, daß ihre Provinz durch die Zugehörigkeit zum Vereinigten Königreich erhebliche wirtschaftliche Vorteile genießt. Der höhere Lebensstandard, den der britische Wohlfahrtsstaat der nordirischen Bevölkerung bietet, würde durch eine Vereinigung mit der Republik Irland aufs Spiel gesetzt werden.

Die Dubliner Regierung hat aus dieser Entwicklung die Konsequenzen gezogen. Zwar wünscht sie weiterhin die Vereinigung Irlands zu einem Staatswesen, doch soll diese Vereinigung nicht gegen den Widerstand der

⁹¹⁾ In der Fernausgabe vom 20. November 1969.

⁹²⁾ Vgl. die Umfrageergebnisse in Orange and Green, S. 48, und den Aufsatz von Dieter Schröder („Keltischer Nationalismus“) in: Der Monat, März 1970.

nordirischen Bevölkerung erfolgen. Dublin hofft, daß auf lange Sicht diese Widerstände um so schneller überwunden werden können, je eher sich durch die Mitgliedschaft Großbritanniens und Irlands in der EWG die Lebensverhältnisse auf beiden Inseln angleichen. Ein gewaltsames Eingreifen im Norden hat die Dubliner Regierung bisher grundsätzlich ausgeschlossen⁹³⁾.

Sofortlösungen gibt es nicht. Eine Lösung der emotionsgeladenen nordirischen Probleme kann letztlich nicht durch eine Änderung der verfassungsmäßigen Stellung Nordirlands erreicht werden, wie sie in abgewandelter Form auch von denjenigen vertreten wird, die die Suspendierung der nordirischen Verfassung von 1920 durch das britische Unterhaus und direkte Kontrolle der Provinz durch London befürworten. Auch das gelegentlich angeführte Modell der Behandlung einer englisch-

⁹³⁾ Vgl. den Leitartikel in: The Times vom 29. Mai 1970 und den Bericht in der Neuen Zürcher Zeitung, Fernausgabe vom 12. Juli 1970.

⁹⁴⁾ Von kirchlicher, aber auch von privater Seite, wurden eine Reihe von Organisationen gegründet, die für die Verständigung zwischen den Konfessionen arbeiten sollen. Die bekannteste dieser Organisationen ist PACE, Abkürzung für Protestant and Catholic Encounter (vgl. Orange and Green, S. 46 f.).

sprachigen Minderheit in der kanadischen Provinz Québec — dort existieren praktisch zwei separate Verwaltungen für die französisch- und die englischsprachige Bevölkerung — würde, auf Nordirland übertragen, kaum die Probleme lösen.

Eine Befriedung Nordirlands kann nur von innen heraus geschehen. Nur wenn die verfeindeten Bevölkerungsgruppen die Bereitschaft zu Toleranz, Verständigung und Zusammenarbeit aufbringen, werden sich die Probleme Nordirlands lösen lassen. Den Kirchen und vielleicht zu einem späteren Zeitpunkt auch den Gewerkschaften, fällt in diesem langwierigen Erziehungsprozeß eine wichtige, vielleicht sogar die entscheidende Rolle zu. So ist es ein hoffnungsvolles Zeichen in der von Haß und Feindschaft zerrissenen Szenerie Nordirlands, daß dieser Weg der Verständigung und der Versöhnung von den Kirchen begonnen worden ist. Auf protestantischer und katholischer Seite ist die Initiative ergriffen worden, den konfessionellen Graben, der seit über 300 Jahren Irland so verhängnisvoll gespalten hat, und die aus ihm resultierenden Spannungen zu überwinden⁹⁴⁾. Es wird allerdings noch Jahre dauern, bis diese Bemühungen die ersten Erfolge bringen werden.

Chile vor den Präsidentschaftswahlen

Westliche Demokratie und sozialer Wandel in Lateinamerika

Am 4. September 1970 wählt Chile den Nachfolger von Eduardo Frei Montalva, dem ersten christlich-demokratischen Präsidenten Lateinamerikas. Die Wahl gilt als besonders bedeutungsvoll nicht für die weitere Entwicklung Chiles, sondern auch für die Politik der anderen lateinamerikanischen Staaten. Diese Signifikanz erhält die chilenische Präsidentschaftswahl wesentlich aus dem — mittlerweile gewiß etwas verblichenen — Anspruch, mit dem die Christdemokratie in Lateinamerika und besonders in Chile aufgetreten ist. Ihr Ziel war und ist, eine „Revolution in Freiheit“ (Jaime Castillo Velasco) herbeizuführen; ihr Konzept der kommunitarischen Gesellschaft soll die erfolgreiche Alternative zur kommunistischen Revolution bilden.

Die Fragen, die uns im folgenden besonders beschäftigen sollen, sind enger abgesteckt, um zu prüfen, inwieweit in Chile in sechs Jahren Regierungszeit das christdemokratische Programm von 1964 erfüllt wurde; sie weiten

sich jedoch auf allgemeine politisch-institutionelle und Entwicklungsprobleme aus, besonders auf den Zusammenhang beider, die letztlich den gesamten lateinamerikanischen Länderbereich betreffen. Sie lauten:

— Wie vollzieht sich die angekündigte und im Gang befindliche Sozialrevolution in Chile unter den Bedingungen des konstitutionell-liberalen Systems?

— Welche Rolle spielt die politische Verfassung im Prozeß des sozialen und ökonomischen Wandels allgemein? Ist sie selbst Bestandteil des Wandels, indem sich ihre Struktur ändert, um den Anforderungen zu genügen?

— Inwieweit verändern sich die Begriffe und die Kriterien der Bewertung politischer Systeme in Entwicklungsländern?

Zur Beantwortung dieser Fragen versucht der nachfolgende Beitrag, einige Materialien zusammenzutragen.

I. Demokratische Institutionen und sozialer Wandel

Veränderung der wissenschaftlichen Fragestellung

Die politische Entwicklung der lateinamerikanischen Länder, speziell ihrer Verfassungen, ist traditionellerweise unter dem Gesichtspunkt betrachtet worden, ob und in welcher Weise es gelänge, ein den Verfassungsprinzipien der westlichen Welt konformes politisches System zu errichten. Diese Perspektive prägte bereits die Studien des vorigen Jahrhunderts, und sie ist weit davon entfernt, heute veraltet zu sein. Wie viele Demokratien es in Lateinamerika gibt, die sich auf den in periodisch stattfindenden Wahlen geäußerten Konsens der Bevölkerung gründen¹⁾, und wie viele Diktaturen ihnen gegenüberstehen, stellt

noch immer eine Frage dar, die einen ersten Zugang zu der lateinamerikanischen Verfassungswelt verschafft. Sie eröffnet zudem die tiefergehende Frage nach der Legitimität der jeweils bestehenden politischen Ordnung und der die Regierungsgewalt gerade ausübenden politischen Gruppe, die auch in modernen methodologischen Studien zu den politischen Systemen Lateinamerikas eine unverändert wichtige Kategorie darstellt²⁾.

Die Legitimität der politischen Ordnung hat dabei nicht nur in wissenschaftlicher Hinsicht Bedeutung. Ihre Anzweiflung ist — in geschichtlicher Perspektive — ein charakteristisches Merkmal der Verfassungsentwicklung der lateinamerikanischen Länder selbst. In keinem anderen Gebiet der Welt ist die bestehende politische Ordnung so oft in Frage

¹⁾ So fanden im Jahre 1970 bereits fünf Präsidentschaftswahlen in Lateinamerika statt: in Costa Rica am 26. Januar, in Guatemala am 1. März, in Kolumbien am 1. April, in der Dominikanischen Republik am 10. Mai und in Mexiko am 5. Juli. Die chilenischen Wahlen sind die letzten lateinamerikanischen Präsidentschaftswahlen in diesem Jahre.

²⁾ Siehe Horacio H. Godoy/Carlos Fortín, Some suggestions for a typology of latin american political systems, Estudios ELACP, Nr. 3, Santiago 1968, S. 5 ff.

gestellt und verneint worden. In Lateinamerika hat sich geradezu dauerhaft ein Kampf um die politische Grundordnung abgespielt, weil in bezug auf eine legitime Verfassung — als „Anregung und Schranke“ (Rudolf Smend) der Politik — kein Konsens der an der Politik Beteiligten erzielt werden konnte. Die große Zahl der Putsche und Revolutionen und der hohe Verfassungsverschleiß legen hiervon ein beredtes Zeugnis ab³⁾.

Wie wissenschaftlich berechtigt einerseits und historisch relevant andererseits die obige Fragestellung also ist, so muß doch deutlich ins Auge gefaßt werden, daß unser politisches Interesse an Lateinamerika und unsere Studien zur Verfassungsgeschichte der einzelnen Staaten über ein Jahrhundert lang von der Diffusionsidee demokratischer Verfassungsmodelle, namentlich der britischen und nordamerikanischen politischen Institutionen, getragen gewesen ist. In Verfolg dieser Grundidee, der Ausbreitung der westlichen politischen Kultur und ihrer Verfassungsmodelle, hat die Frage der sozialen und ökonomischen Entwicklung des lateinamerikanischen Länderbereichs vornehmlich als Funktion der Verfassungsfrage gedient. Diese Betrachtungsweise treffen wir vor allem in jenen Studien an, die vom Phänomen der Instabilität der politischen Verfassungen in Lateinamerika ausgehen, sie beschreiben und analysieren und schließlich auf sozio-ökonomische Tatbestände rekurren, um Erklärungen für die Adaptationsschwierigkeiten westlicher Verfassungsmodelle und -mechanismen in Ländern andersartiger kultureller, sozialer und ökonomischer Strukturen zu finden.

Freilich hat sich die wissenschaftliche Fragestellung inzwischen verfeinert, vor allem durch Denkanstöße der Entwicklungspolitik. So wurde etwa die Frage stärker in den Vordergrund gerückt, unter welchen Bedingungen die Übertragung westlicher Demokratiemodelle auf kulturell, sozial und ökonomisch von den Herkunftsländern der politischen Institutionen sehr verschiedene Staaten gelingen kann. Der Forderung, zu prüfen, „welche objektiven Vorbedingungen für die ‚Rezeptivität‘

³⁾ Vor allem im karibischen Raum hat es eine Unmenge von Verfassungen gegeben. So zählt Venezuela 23 Verfassungen, die Dominikanische Republik 22, Haiti 18, etc. Chile gehört zu den wenigen Ländern, die eine größere Verfassungsstabilität besitzen. Seit 1833 weist Chile nur zwei verschiedene Verfassungen auf, wobei sich die Verfassung des Jahres 1925 auf die von 1833 beruft.

einer politischen Ideologie vorhanden sein müssen, damit in einer Nation ein politisches System (wie es der auf bestimmte Ideologien aufbauende parlamentarische Verfassungsstaat darstellt) innerlich Fuß fassen kann“⁴⁾, sind vor allem nordamerikanische Soziologen und Politologen in einer Reihe ausgezeichneter ländervergleichender Untersuchungen nachgekommen. Hier ist vor allem auf Karl W. Deutsch und seine systemtheoretischen Arbeiten⁵⁾ sowie auf jene Studien zu verweisen, die den „civic-culture“-Ansatz von Gabriel A. Almond und Sidney Verba⁶⁾ verwirklicht haben.

Die neueren Arbeiten messen den sozialen und ökonomischen Phänomenen sowohl der „area“ Lateinamerika als auch denen der einzelnen Länder erheblich mehr Gewicht bei. Sie haben zudem manche Akzente neu gesetzt. Beispielsweise ist die Kategorie der Stabilität der politischen Institutionen mit der „output“-Funktion des betreffenden politischen Systems und anderen Fragerichtungen verknüpft und dadurch relativiert worden. Stabilität der Verfassungsverhältnisse stellt keinen absoluten Wert mehr dar. Geht sie Hand in Hand mit der Verschleppung ökonomischer und sozialer Probleme, hindert sie die Anpassung des politischen Systems an die Anforderungen der Umwelt, so erweist sie sich als leere Größe. „Stabilität ist nicht mehr, wie früher, eindeutig dominierender Mittelpunkt der Forschungsproblematik.“⁷⁾

⁴⁾ Ernst Fraenkel im Geleitwort zu Karl Loewenstein, Beiträge zur Staatssoziologie, Tübingen 1961, S. XV. Siehe im übrigen den einen Beginn setzenden Aufsatz von Richard Loewenthal, Staatsfunktionen und Staatsform in den Entwicklungsländern, in: Demokratie im Wandel der Gesellschaft, hrsg. vom Otto-Suhr-Institut, Berlin 1963, S. 190 ff.

⁵⁾ Siehe dazu zunächst seinen Aufsatz: Soziale Mobilisierung und politische Entwicklung, in: PVS, 2, 1961, S. 104 ff. Sodann seine höchst einflußreiche Schrift: The nerves of government (1963), die jetzt auch ins Deutsche übersetzt wurde: Karl W. Deutsch, Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven, Freiburg 1969.

⁶⁾ Gabriel A. Almond/Sidney Verba, The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations, Princeton (University Press) 1963, und die nachfolgend erschienenen Bände der Reihe „Studies in Political Development“, vor allem: Joseph La Palombara/Myron Weiner (Hrsg.), Political parties and political development, Princeton (University Press) 1966.

⁷⁾ Gerhard Lehmbuch, Politische Innovation. Begriff und Fragestellung, Arbeitspapier für die Arbeitsgruppe „Vergleichende Politische Systemforschung“, Berlin (Jahrestagung der deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft), 1969, S. 1.

Indes, das praktisch-politische Interesse an den Entwicklungsländern, das zum Aufschwung der Entwicklungspolitik geführt hat, ist bei aller sozio-ökonomischen Orientierung der Intention nach ein solches an der Ausbreitung politischer Ordnungsmodelle und — umfassender — der Kultur der westlichen Länder geblieben. Aus ihr resultiert nach wie vor der Vorrang des Vergleichs der politischen Formen etwa der lateinamerikanischen Länder mit denen der westlichen Verfassungswelt. Eine weitere Konsequenz, die für unseren Zusammenhang wichtig ist, liegt darin, daß die Beurteilung der Politik und der Entwicklung der politischen Systeme in den Ländern der Dritten Welt auf Kriterien fußt, die nicht den eigenen gesellschaftlichen Voraussetzungen dieser Länder und auch nicht den speziellen Erfordernissen des sozialen und ökonomischen Wandels entstammen.

Es muß deshalb gefragt werden, ob wir den Ansatz unserer Studien nicht noch weiter verändern müssen. Es scheint, daß die Fragestellung nicht länger von außen an die Sache herangetragen werden kann, sondern daß sie sich aus der politischen, ökonomischen und sozialen Problematik der Entwicklungsländer selbst ergeben muß. Notwendigerweise verändert sich dann der leitende Gesichtspunkt. Nicht Entwicklung der politischen Systeme in der Zielrichtung der westlichen Demokratien, sondern Wandel entsprechend den diesen Ländern eigenen Voraussetzungen, ihren sozialen und ökonomischen Notwendigkeiten, den geforderten Problemlösungen, scheint in der Folge die vorrangige Frage zu sein. Der Bezug zur sozialen Umwelt wird in den Maßstäben, die der Bewertung der Verfassungsentwicklung in den Ländern der Dritten Welt zugrundegelegt werden, stärkere Beachtung finden müssen.

Diese Forderung negiert nicht den grundsätzlichen Wert, den vergleichende Studien der heutigen politischen Problematik der Entwicklungsländer mit jener der europäischen Länder im Verlaufe der letzten anderthalb Jahrhunderte haben. Hier lassen sich viele Analogien feststellen und aus dem Vergleich systematische Gesichtspunkte gewinnen⁸⁾. Wie fruchtbar dieser Ansatz sein kann, macht vor allem der Aufsatz deutlich, den Gabriel A. Almond zum Thema „Political Systems and

Political Change“ im Jahre 1963 veröffentlichte⁹⁾ und der jetzt auch dem deutschen Sprachraum zugänglich gemacht wurde¹⁰⁾. Aufgrund der vergleichenden Analyse der Entwicklung europäischer politischer Systeme kommt Almond zu sehr hilfreichen theoretischen Formulierungen der Probleme des politischen Wandels in den Ländern der Dritten Welt.

Almond versucht eine Typologie politischer Systeme in Begriffen des politischen Wandels zu liefern, wobei er unter politischem Wandel die Fähigkeit politischer Systeme versteht, sich selbst zu verändern, „Kapazitäten zu entwickeln, die sie vorher nicht besaßen“¹¹⁾. Der Begriff umfaßt also den Wachstumsaspekt und -prozeß oder die „Lernfähigkeit und Innovationsleistung“¹²⁾ politischer Systeme. Almond unterscheidet vier Wachstumskapazitäten: Integrations-, Anpassungs-, Beteiligungs- und Umverteilungskapazitäten. Die Länder der Dritten Welt sind heute in aller Regel gezwungen, in ihren politischen Systemen diese Kapazitäten simultan zu entwickeln und stehen somit unter dem „Druck kumulativer Revolutionen“¹³⁾, während etwa Großbritannien das Musterbeispiel dafür ist, wie sich der Wachstumsprozeß eines politischen Systems schrittweise vollziehen könnte. Die Typen politischer Systeme, die Almond entwickelt, ergeben sich aus den Beziehungen zwischen den verschiedenen Kapazitäten. Almond leitet diese Theorien wesentlich aus der vergleichenden Analyse der politischen Entwicklung der europäischen Länder England, Frankreich, Deutschland und Italien her. Sie sind jedoch nicht abhängig von der westlichen Kultur, und darin liegt ihr wesentlicher Gewinn.

Andererseits beinhaltet die geforderte Sicht der Verfassungsprobleme und -entwicklungen in den Ländern Lateinamerikas keineswegs eine grundsätzliche Aufgabe der liberal-demokratischen Werte des westlichen Verfassungsstaates. Vielmehr soll durch Rekurs auf die sozialen und kulturellen Umweltbedingungen Verständnis dafür gewonnen werden, daß sich

⁸⁾ In: *The American Behavioral Scientist*, 6, 1963, S. 3 ff.

¹⁰⁾ Gabriel A. Almond, *Politische Systeme und politischer Wandel*, in: *Theorien des sozialen Wandels*, hrsg. v. Wolfgang Zapf, Reihe NWB, Köln-Berlin 1969, S. 211 ff.

¹¹⁾ Ebenda, S. 216.

¹²⁾ Begriffe von Karl W. Deutsch, *Politische Kybernetik*, a. a. O., passim.

¹³⁾ Gabriel A. Almond, *Politische Systeme...*, a. a. O., S. 216.

⁸⁾ Siehe etwa vergleichend die Verfassungsproblematik Spaniens im 19. Jahrhundert, in: Dieter Nohlen, *Spanischer Parlamentarismus im 19. Jahrhundert. „Régimen parlamentario“ und parlamentarische Regierung*, Meisenheim/Glan 1970.

manche Frage, manches Prinzip, manche Methode unter dem „Druck kumulativer Revolutionen“, unter den enormen Wachstumsanforderungen, die die Problemlösungen in den Entwicklungsländern erfordern, einfach anders ausnimmt und beweglicher interpretiert werden muß als unter den sozialen und kulturellen Voraussetzungen der westlichen Demokratien.

Wandel der Begriffe und Kriterien

Es zeigt sich zudem, daß in den Entwicklungsländern eine Evolution der politischen Begriffe im Gange ist, die wir rechtzeitig erkennen und im Zusammenhang ihrer sozio-kulturellen Umwelt verstehen sollten — und nur so verstehen können. Beispielsweise muß unterschieden werden zwischen der traditionellen Legitimitätskrise lateinamerikanischer Regierungen und dem durch das dringliche Postulat der Veränderung der Gesellschaftsstrukturen auftretenden qualitativen Wandel des Begriffs der *Legitimität*. Symptomatisch dafür ist, daß auf die Frage, was legitim sei, westliche Demokraten und Lateinamerikaner heute teilweise sehr unterschiedliche Antworten formulieren. In Lateinamerika wird die Anwendung von Gewalt inzwischen vielfach als legitime Methode angesehen, notwendige Änderungen herbeizuführen, was nur unter den in Lateinamerika obwaltenden sozialen Verhältnissen recht verstanden werden kann¹⁴⁾. Diese Entwicklung, die sich bereits in einigen wichtigen Zeugnissen manifestiert¹⁵⁾,

¹⁴⁾ Wie vorherrschende soziale Verhältnisse die Gewaltanwendung gerechtfertigt erscheinen lassen, so können andere sie strikt ausschließen. Die Entfaltung von Tupamaros-Aktionen in europäischen Großstädten ist genauso wenig verständlich wie die grundsätzliche Verdammung dieser Gewaltanwendung in Lateinamerika.

¹⁵⁾ Siehe etwa die Erklärung der lateinamerikanischen Bischofskonferenz von Mendellin, 1968. Dort wurde der Begriff von der institutionalisierten Gewalt in den politischen Wortschatz der Kirche aufgenommen. Interessant in diesem Zusammenhang ist eine Rede des Rektors der Katholischen Universität von Santiago de Chile, Fernando Castillo Velasco, der im übrigen dem Programm Ausschuß des christlich-demokratischen Präsidentschaftskandidaten Radomir Tomić angehörte, zum Thema „Universität und Gewalt“: „Es gibt Situationen, in denen der Rückgriff auf die Gewaltanwendung sich als letztes Mittel aufzwingt, um weiter vorwärts zu schreiten. Niemand wählt mit Freude den Ernst der Gewalt. Man wählt den Weg der Gewalt... weil in der Wirklichkeit keine andere wirksame Möglichkeit besteht, seine sich gesetzte Aufgabe zu erfüllen... Die Anwendung von Gewalt verlangt freilich einen hohen Grad von Verantwortungsbewußtsein: sie als Mittel zu verwenden, um Veränderungen einer Situation

kann nicht weiter als herkömmliche „Legitimitätskrise“ beschrieben und damit abgetan werden.

Tatsächlich erwachsen aus dem Erfordernis des sozialen Wandels neue Kriterien, nach denen die politischen Institutionen, Verfahren und Methoden der westlichen Demokratie bei ihrer Anwendung in Entwicklungsländern zu befragen und zu beurteilen sind. Um die veränderte Sichtweite deutlich zu machen, genügen zwei Beispiele. Mit ihrer Thematik hat es die Untersuchung in den nachfolgenden Abschnitten zu tun. Sehen wir zunächst auf die *politischen Parteien*. Die Dialektik des sozialen Wandels erfordert, daß demokratische Parteien revolutionäre Parteien sind. Aufgabe einer demokratischen Partei in den Entwicklungsländern kann es nicht, bzw. nicht mehr sein, den Ausgleich der bestehenden, gewissermaßen fixierten Interessenlagen der verschiedenen sozialen Schichten unter Wahrung der Systemstrukturen herbeizuführen, was durchaus als Aufgabe einer normalen Regierung in den westlichen Demokratien angesehen werden kann. Demokratische Parteien in den Ländern der Dritten Welt stehen primär unter der Anforderung der Entwicklung, unter einer Leistungserwartung. Sie haben neue Strukturen an die Stelle heute untauglicher überkommener zu setzen, die Ausdruck der Nicht-Entwicklung und Hindernis des Wandels sind. Sie haben Problemlösungen zu erarbeiten, in die Wege zu leiten, zu beschleunigen, durchzusetzen; Aufgaben, die Veränderungen in der Grundstruktur ihres politischen Handels implizieren können. Es gilt, der Unbeweglichkeit auszuweichen, der eine revolutionäre Politik nur allzu oft erliegt, wenn sie sich im Rahmen antiquierter politischer Institutionen und Mechanismen vollziehen soll.

Ein zweites Beispiel, das wir nennen wollen, um die neuen Akzente zu verdeutlichen, die bei der Bewertung von Institutionen, Verfahren und Methoden der westlichen Demokratie in Lateinamerika gesetzt werden müssen, ist das Institut der Wahl. Auch *politische Wahlen* müssen nach ihrem Stellenwert im notwendigen Prozeß des sozialen Wandels in Entwicklungsländern befragt werden. Wir kön-

herbeizuführen, die, wenn sie bestehen bliebe, größere Ungerechtigkeiten bewirken würde. Es ist eine neue Sprache: dort wo Worte jeglichen Sinn verloren haben, bleibt nur die Möglichkeit zu schreien und zu handeln.“ Rede im Haus der Kultur des Ministeriums für Erziehung und Unterricht, August 1969.

nen es nicht dabei bewenden lassen, die formale Einhaltung der Wahlrechtsprinzipien zu untersuchen. Es ist auch nicht besonders sinnvoll, die Wahlen vorrangig danach zu bewerten, ob in ihnen die Chance des Regierungswechsels gegeben ist und somit die Möglichkeit eines demokratischen Wechselspiels vorliegt. Wahlen müssen in Entwicklungsländern auf andere Funktionen hin überprüft und klassifiziert werden als in den westlichen Demokratien¹⁶⁾. Es sind auch hier die besonderen Anforderungen zu bedenken, die von der sozio-kulturellen Umwelt gestellt werden.

Ohne daß bereits ein Fragenkatalog aufgeführt werden soll, der Anspruch auf Umsicht und Vollständigkeit erheben kann¹⁷⁾, ist zu fragen, ob in Wahlen Probleme des ökonomischen Wandels und der sozialen Entwicklung angesprochen und zur Entscheidung gestellt werden und in welchem Verhältnis dies zur jeweiligen Anforderung des Wandels geschieht. Es ist zu fragen, ob Wahlen zur politischen Bewußtseinsveränderung und zum sozialen und ökonomischen Mentalitätswandel beitragen; ob Programme des sozio-ökonomischen Wandels die Chance haben, eine Mehrheit der Wähler zu vereinigen; ob die notwendige Sozialrevolution mittels des Stimmzettels in Gang gesetzt und fortlaufend beschleunigt werden kann.

Die Bewertung des Wahlphänomens ist in Entwicklungsländern mit von der Erfüllung dieser Funktionen abhängig zu machen, die in beweglichem Bezug zu den sozio-ökonomischen Voraussetzungen und geforderten Problemlösungen stehen. Konsens in der Stagnation, in der Aufrechterhaltung des Status

¹⁶⁾ Zu den Funktionen von Wahlen in den westlichen Demokratien im Vergleich zu denen kommunistischer Länder siehe Dieter Nohlen, Begriffliche Einführung in die Wahlsystematik, in: Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane. Ein Handbuch, hrsg. von Dolf Sternberger und Bernhard Vogel, Red. v. Dieter Nohlen, Band I: Europa, Berlin 1969, I. Halbband, S. 1 ff., hier besonders S. 12 ff.

¹⁷⁾ Erst eine empirische Bestandsaufnahme der Wahlphänomene in den Ländern der Dritten Welt, die gegenwärtig am Institut für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg die Forschungsgruppe „Wahl der Parlamente“ (Leitung: Dieter Nohlen und Klaus Landfried) zu unternehmen versucht, wird zu einer systematischen Erarbeitung des Gegenstandes führen. Die Heidelberger Untersuchungen werden das Werk: Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane, a. a. O., fortsetzen.

quo¹⁸⁾, der freilich in Wahlen erzielt werden kann, gefährdet nicht nur in der allgemeinen Revolutionsatmosphäre das Weiterbestehen demokratischer Einrichtungen, sondern läuft auch den — richtig verstandenen — Funktionen zuwider, die Wahlen in Entwicklungsländern haben.

Die praktisch-politische Frage der demokratischen Parteien in den Entwicklungsländern, die auf Wahlen nicht verzichten wollen, stellt sich zumeist jedoch anders. Eine demokratische Entwicklung sieht sich der Schwierigkeit gegenüber, ein Gleichgewicht zu halten zwischen Konsens, mehrheitlicher Stützung durch die Wählerschaft einerseits, und rationaler Politik des ökonomischen und sozialen Wandels andererseits, die weniger an der Befriedigung gegenwärtiger Konsumbedürfnisse der Bevölkerung orientiert ist als an der Grundlegung einer sicheren Zukunft. Diese diffizile Situation hält ständig die Frage wach, „ob die Entwicklung die demokratischen Spielregeln einhalten will oder nicht“, oder — grundsätzlicher — ob „beschleunigte Entwicklung und Demokratie überhaupt vereinbar sind“¹⁹⁾.

Zur Untersuchung dieser Frage drängt sich das Beispiel Chile geradezu auf. Chile ist eines der wenigen Länder, die eine kontinuierliche liberale Verfassungstradition besitzen und heute zu den unterentwickelten Ländern zählen. Während das Land fähig war, die Organisationsform westlicher politischer Systeme zu übernehmen und (nach formalen Kriterien) erfolgreich zu praktizieren, hat Chile die ökonomische und soziale Entwicklung der heute entwickelten Länder nicht mit- oder nachvollziehen können. Neben der Information über die gegenwärtige innenpolitische Situation Chiles versuchen die folgenden Kapitel eine erste Sichtung des Problems, mit dem sich der Verfasser in einer breiter angelegten Studie: „Wahlen und Parteien in Chile“ intensiver beschäftigen wird.

¹⁸⁾ Zur Definition dessen, was Status quo im Entwicklungsprozeß Lateinamerikas bedeutet, siehe Rudolf Schloz, Die Problematik der Veränderung der lateinamerikanischen Gesellschaft. Revolution, Reform oder Verteidigung des Status quo, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 23/70, S. 3 ff., hier S. 17.

¹⁹⁾ So Claudio Orrego Vicuña in einem ersten Versuch, die christlich-demokratische Regierungserfahrung als Orientierungshilfe für die weitere Entwicklung der Christdemokratie in Chile auszuwerten; siehe Solidaridad o violencia. El problema de Chile, Santiago 1969, S. 160.

Die christdemokratische Regierung des Präsidenten Frei hat in Chile ein sozialrevolutionäres Programm begonnen, über dessen Fort-

führung und Intensivierung die chilenische Wählerschaft am 4. September zu entscheiden aufgerufen ist.

II. Das politische System Chiles

Verfassungsorgane und Verfassungsstruktur

Die gegenwärtige chilenische Verfassung stammt aus dem Jahre 1925²⁰⁾. Nach einem — seit 1891 — wenig erfolgreichen, durch hohe Regierungsinstabilität und Untätigkeit vor allem in ökonomischen Fragen gekennzeichneten Adaptationsversuch des reinen Parlamentarismus französischer Prägung²¹⁾, wurde mit der bisher einzigen Verfassung dieses Jahrhunderts die chilenische Verfassungstradition des 19. Jahrhunderts (Verfassung von 1833) wieder aufgenommen und der Präsident der Republik in den Mittelpunkt des Regierungssystems gestellt.

Das chilenische Verfassungssystem ist gewaltenteilig angelegt. Der Präsident ist der Chef der Exekutive. Er beruft die Minister, die ihm verantwortlich sind. Regierungamt und Parlamentsmandat sind unvereinbar. Der Kongreß, bestehend aus Senat (50 Mitglieder) und Abgeordnetenhaus (150 Mitglieder), teilt sich mit dem Präsidenten in die Gesetzesinitiative. Das Parlament beschließt die Gesetze und kontrolliert die Regierung. Dazu steht dem Kongreß neben der Haushaltsdebatte vor allem das Mittel der Verfassungsklage zur Verfügung, das gegen die Minister und gegen den Präsidenten angewandt und zur Entsetzung der angeklagten Person führen kann. Die Ministeranklage ist ein nicht selten angewandtes Instrument²²⁾. Alle Mandatsträger werden vom Volk in allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlen²³⁾ gewählt:

²⁰⁾ Verfassungstext und juristische Verfassungsanalyse bei Wolfgang Prieur Koelling, Die Verfassung von Chile, in: Die Staatsverfassungen der Welt, Bd. 6, Frankfurt-Berlin 1964.

²¹⁾ Zur Typologie der Regierungstypen, besonders des Parlamentarismus, siehe Karl Loewenstein, Verfassungslehre, Tübingen 1969², S. 81 ff.

²²⁾ Im Jahre 1970 fanden zwei Ministeranklagen statt. Nach Zustimmung des Abgeordnetenhauses wurden die Minister von ihrem Amt suspendiert; der Senat jedoch verweigerte beide Male die Approbation.

²³⁾ Was das Wahlrechtsprinzip „allgemein“ anbelangt, muß eine Einschränkung erfolgen. Es sind alle Chilenen wahlberechtigt, die über 21 Jahre alt sind und lesen und schreiben können. Der Ausschluß der Analphabeten vom Wahlrecht bis zu den Wahlen von 1970 einschließlic hat jedoch faktisch mit der Abnahme des Analphabetismus sehr an Bedeutung verloren.

der Präsident auf sechs Jahre ohne das Recht der direkten Wiederwahl, das Abgeordnetenhaus auf vier Jahre, der Senat auf acht Jahre bei Halberneuerung dieser Kammer alle vier Jahre gleichzeitig mit der Neuwahl des Abgeordnetenhauses.

Zwei Grundtendenzen weist die Verfassungsentwicklung Chiles seit 1925 auf: Ausweitung des Wahlrechts und Stärkung der Macht des Präsidenten. Während im Jahre 1925 nur etwa zehn Prozent der Bevölkerung das allgemeine Wahlrecht besaßen, sind es heute 33,5 Prozent. Diese Zahl ist im Vergleich zum Erfahrungssatz von über 60 Prozent, die die Wahlberechtigten in europäischen Ländern bei allgemeinem Wahlrecht ausmachen, gering. Sie erklärt sich aus der demographischen Struktur Chiles, das eine sehr junge Bevölkerung hat²⁴⁾. Bemerkenswert ist jedoch die nur langsame Steigerung der Zahl der Wahlberechtigten nach 1949, nachdem mit Einführung des Frauenwahlrechts auch für die Kongreß- und Präsidentenwahlen — auf kommunaler Ebene besaßen die Frauen das aktive Wahlrecht bereits 1935 — seit den Wahlen von 1952²⁵⁾ ein allgemeines Wahlrecht bestand.

Der Partizipationswille der Bevölkerung an der Bestellung der politischen Machträger ist der formalrechtlichen Fixierung der politischen Beteiligungsrechte sehr nachgehinkt, obwohl das Wahlgesetz die Eintragung in die Wählerlisten zur Pflicht erhebt. Federico G. Gil hat die Differenzen zwischen an sich Wahlberechtigten und eingeschriebenen Wahlberechtigten für den Zeitraum von 1952 bis 1965 wie folgt geschätzt²⁶⁾: Betrug 1952 das Verhältnis der eingeschriebenen Wahlberechtigten zu der insgesamt wahlberechtigten Bevölkerung 38 Prozent, so waren es 1965 etwa 83 Prozent. Vor allem die Frauen haben zunächst das ihnen zuteil gewordene Recht nur zögernd wahrgenommen. Noch bei den Wahlen von

²⁴⁾ Die Alterspyramide der Bevölkerung von Chile zeigt zwei gleichmäßige, ohne Brüche ansteigende Linien, die fast rechtwinklig aufeinander zulaufen. Die Hälfte der Bevölkerung ist unter 21 Jahre alt.

²⁵⁾ Die wahlgesetzliche Grundlage stammt vom 8. Januar 1949, Gesetz Nr. 9292.

²⁶⁾ Federico G. Gil, El sistema político de Chile, Santiago 1969, S. 233.

1961 stellten die Frauen nur 36,2 Prozent der in die Wählerlisten eingetragenen Wahlberechtigten. Erst bei den letzten Parlamentswahlen von 1969 besaßen die Frauen einen etwa gleichen Anteil der effektiv Wahlberechtigten (49,6 Prozent).

Die zweite Tendenz der chilenischen Verfassungsentwicklung, die Stärkung der Macht des Präsidenten, ist mit erheblichen politischen Auseinandersetzungen zwischen den Verfassungsorganen einhergegangen und hat viel politische Initiative und Reformwillen gebunden, ohne daß sie sich bis 1969 recht durchsetzen konnte²⁷⁾. Sie ist entwicklungspolitisch von größter Bedeutung, da erst durch eine Reform der Verfassung, die die Stellung des Präsidenten stärkt, die Handlungsfähigkeit der Regierung in legislatorischer und exekutiver Hinsicht gewährleistet ist, die den Entwicklungsprozeß zu steuern und zu beschleunigen vermag. Die Präsidenten Carlos Ibañez und Jorge Alessandri scheiterten mit ihren Verfassungsreformplänen, weil sie den Widerstand des Parlaments nicht überwinden konnten.

Die Reformen, die die christdemokratische Regierung des Präsidenten Frei auf ihr Programm schrieb und schließlich im Dezember 1969 durchsetzen konnte, betreffen zentral diese zweite Entwicklungstendenz der chilenischen Verfassung. Die neuen Verfassungsartikel erlangen allerdings erst mit Regierungsantritt des neuen Präsidenten Gültigkeit. Die Reform beschneidet die Rechte des Kongresses vor allem im Bereich der Gesetzgebung und des Haushaltsrechts. Ähnlich den Vorkehrungen des Bonner Grundgesetzes²⁸⁾ kann der Kongreß nun weder den Haushaltsplan noch einzelne Gesetzentwürfe der Regierung derart verändern, daß höhere Ausgaben damit verbunden sind. Der neugefaßte Artikel 53 der Verfassung präzisiert, daß jedwede Änderung, die in keiner direkten Verbindung mit dem Leitgedanken einer Gesetzesnovelle steht, ausgeschlossen ist. Damit wird die Praxis unterbunden, die Reformgesetze der Regierung entweder ökonomisch zu gefährden, indem der Kongreß eine Erhöhung der Ausgaben zur Befriedigung partikularer Interessen beschließt, oder zu verwässern, indem nebensächliche Regelungen in das Gesetzeswerk aufgenommen werden, die teilweise seinem Grundgedanken widersprechen oder

seine allgemeine Gültigkeit einschränken oder seine Durchschlagskraft aufheben.

Eine Beschneidung der Rechte des Parlaments liegt auch den weiteren Reformen zugrunde, die vorrangig demokratisch zu nennen sind. Und zwar wird zum einen das Wahlrecht erneut erweitert: Wahlberechtigt werden nun alle Chilenen beiderlei Geschlechts im Alter von 18 Jahren, auch die Analphabeten und die Blinden. Zum anderen wird das Instrument des Verfassungsreferendums geschaffen. Verfassungsänderungen, die der Präsident auf dem normalen Gesetzgebungswege einbringt und denen der Kongreß die Zustimmung verweigert, kann der Präsident einem Volksentscheid unterwerfen. Das Parlament, das über Jahrzehnte mit großem Erfolg gegen Verfassungsänderungen opponierte, kann jetzt durch Einschaltung der Wählerschaft überspielt werden. Diese Tatsache läßt den Verfassungsplänen der jetzigen Präsidentschaftskandidaten²⁹⁾ sehr viel mehr Bedeutung zukommen als bei früheren Wahlen. Der Kongreß ist in dieser Frage als Gegengewicht weitgehend entfallen. Das politische System hat sich seiner eigenen Entwicklung bei Anwendung demokratischer Techniken selbst geöffnet. Erwähnenswert ist auch die Schaffung eines Verfassungsgerichts, das ähnliche Funktionen wie das Bundesverfassungsgericht des Bonner Grundgesetzes erhalten hat³⁰⁾.

Das Parteiensystem

Will man das Parteiensystem eines Landes charakterisieren, so ist zunächst auf die Anzahl der Parteien, ihre historische Entwicklung, ihre relative Größe und ihr Verhältnis zueinander — auf etwa mögliche Koalitionen — zu sehen. Das chilenische Parteiensystem ist ein Vielparteiensystem, dessen Wurzeln hinsichtlich der Anzahl der politischen Gruppierungen (vor allem von Parlamentsgruppen) ins vorige Jahrhundert zurückreichen. Das 19. Jahrhundert war allerdings vornehmlich durch einen Dualismus bestimmt, durch den Parteigegensatz von Konservativen und Liberalen, die sich aus der Oberschicht des Landes rekrutierten und ihre Herrschaft auf ein beschränktes Wahlrecht gründeten. Die Konservativen repräsentierten die landbesitzende Oberschicht. Zentrale Punkte ihres politischen Programms waren die Verteidigung des Katholizismus und der

²⁷⁾ Die einzige Verfassungsänderung seit 1925, die verfassungsrechtlich die Macht des Präsidenten stärkte, ist die Reform vom 14. November 1943.

²⁸⁾ Vergleiche GG Art. 112 f.

²⁹⁾ Siehe dazu weiter unten S. 42 ff.

³⁰⁾ Zu vergleichen sind die Artikel 78 der chilenischen Verfassung und 92 ff. des Grundgesetzes.

Staatsautorität in Form der Macht der Exekutive. Die Liberalen hingegen stützten sich auf Banken und Handel; sie waren antiklerikal orientiert und der Übermacht der Exekutive im politischen System abgeneigt. Beide Gruppen, in sich wenig kohärent und stets durch die Exekutive manipulierbar, hatten sich recht frühzeitig nach anfänglich großen Verfassungswirren³¹⁾ auf eine politische Grundordnung geeinigt. Späterhin verstanden sie es, die Grundlinien der Verfassung von 1833 zu verteidigen und die sich neu bildenden, teilweise revolutionären Parteien in das bestehende politische System einzufügen³²⁾.

Die traditionellen Parteien des 19. Jahrhunderts sahen sich jedoch nicht in der Lage, die sozialen und ökonomischen Interessen der unteren Bevölkerungsschichten zu artikulieren. Dahingehende Versuche der Konservativen Partei in den dreißiger Jahren unseres Jahrhunderts scheiterten sehr bald. Inzwischen waren andere Parteien entstanden, die sich zunächst das Postulat politischer Partizipation breiterer Bevölkerungsschichten und sodann soziale Forderungen zu eigen gemacht hatten und die traditionellen Parteien politisch in die Verteidigung der Vorrechte der sozial und ökonomisch privilegierten Schicht zurückdrängten. Wenn man so will, ist dies die unveränderte Situation der Konservativen und Liberalen in Chile heute, mit dem einzigen Unterschied, daß beide Parteien in den sechziger Jahren die schon lange bestehende Gleichartigkeit ihrer Interessen aufgriffen und aus ihrer empfindlichen Wahlniederlage von 1965 die Konsequenz zogen, indem sie sich zu einer Partei, zur Nationalpartei (PN), zusammenschlossen.

Zu den zunächst neuen Parteien zählten die Radikalen (PR)³³⁾ und die Demokraten, die beide sehr bald parlamentarische Bedeutung erlangten. Zumal die Radikalen stiegen nach den Wahlen von 1918 zur zweitstärksten Partei auf, überflügelten die Liberalen aber erst bei den Wahlen von 1941. Sie verbanden die

bürgerliche Mittelschicht mit dem politischen System, bemühten sich aber auch um die Arbeiterschaft. Ihr reformerischer Elan (allgemeines Wahlrecht, Sozialgesetzgebung, Laizismus, Wirtschaftsreform) war jedoch wesentlich der eines parteiinternen linken Flügels. Ein umfassendes Reformprogramm vermochten sie vor allem deshalb nicht zu entwickeln, weil die Radikalen zu den Repräsentanten einer Mittelschicht wurden, der es an jenen Werten fehlte, die zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eines Landes entscheidende Voraussetzungen sind.

Claudio Veliz hat in seinem Aufsatz „Obstacles to Reform in Latin America“³⁴⁾ den Konservatismus der Mittelschicht, den Respekt vor hierarchischen Werten, die Bewunderung für die Aristokratie und den Wunsch nach Anerkennung durch die vermeintlich bessere Schicht hervorgehoben. Die politischen Bündnisse der Radikalen sind sehr wechselhaft gewesen: Sie haben mit den Kommunisten ebenso koalitiert (Präsident Gonzales Videla)³⁵⁾ wie mit der Rechten (Präsident Jorge Alessandri). Gründeten sie 1964 zunächst mit den Konservativen und Liberalen ein „Frente Democrático“, aus dem sich die Rechtsparteien jedoch noch vor dem Wahltag wieder zurückzogen, so bildeten sie gegenwärtig mit Kommunisten und Sozialisten die „Unidad Popular“. Erstaunlich ist — wie Heino Frøehling treffend bemerkte³⁶⁾ —, daß die öffentliche Meinung der Partei keineswegs Mangel an politischer Orientierung vorwirft. Allerdings hat sich nach der nun entschiedenen Linksorientierung der Partei der rechte Flügel abgespalten und die Radikal-Demokratische Partei gegründet, die bei den kommenden Präsidentschaftswahlen den Kandidaten der Rechten unterstützt.

Die Sozialisten erzielten 1915 ihre ersten Stimmengewinne, spielten aber bis 1932 kaum eine Rolle. Ihnen und den Kommunisten gelang der Durchbruch erst bei den Wahlen von 1941, im Nachhall der Wahl des ersten Volksfrontkandidaten Pedro Aguirre Cerda zum

³¹⁾ In den Jahren 1810 bis 1833 wechselten acht Grundgesetze einander ab. Die Verfassungstexte sind am besten zugänglich in: Luis Valencia Avaria, *Anales de la República*, 2 Bde., Santiago 1951, Band I. Die Wahlgesetze in der Sammlung: *Legislación Electoral 1810—1913*, zusammengestellt von Luis Durán, CEDOP-Institut.

³²⁾ Eine allgemeine Einführung in die chilenische Verfassungsgeschichte bietet: Germán Urzúa Valenzuela, *Los partidos políticos chilenos*, Santiago 1968.

³³⁾ Zur Geschichte der Radikalen Partei siehe Florencio Durán Bernales, *El partido radical*, Santiago 1958.

³⁴⁾ Erschienen in: *The World Today*, Januar 1963, S. 22 f. Zur Mittelklasse im besonderen und zu den politischen Eliten Lateinamerikas im allgemeinen siehe vor allem Seymour Martin Lipset/Aldo Solari, *Elites in Latin America*, New York 1967.

³⁵⁾ Zu Genesis und Verlauf der vorgehenden Volksfront von 1938 zwischen Radikalen und Sozialisten, die von den Kommunisten gestützt wurde, siehe J. R. Stevenson, *The Chilean Popular Front*, University of Pennsylvania Press, 1942.

³⁶⁾ Heino Frøehling, *Las elecciones parlamentarias chilenas del 2 de marzo de 1969*, ILDIS — Estudios y Documentos (Friedrich Ebert Stiftung), 3, Santiago 1969, S. 22.

Präsidenten der Republik, wo sie 19,2 respektive 14,6 Prozent der Stimmen erhielten. Seit der Regierungserfahrung der vierziger Jahre haben sich beide marxistischen Parteien sehr unterschiedlich entwickelt. Abgesehen vom Verbot der Kommunistischen Partei in den Jahren von 1948 bis 1958 haben die Kommunisten kontinuierlich an Stimmen und an politischem Einfluß gewonnen, letzteres vor allem mittels der von ihr beherrschten Gewerkschaft CUT³⁷⁾. Die Partei hat ihre Einheit in ideologischer und organisatorischer Hinsicht bewahrt. Ihre Taktik besteht darin, innerhalb der Spielregeln des bestehenden politischen Systems in Koalition mit den Sozialisten und anderen Linksgruppen an die Macht zu kommen und ihr unverändert streng an Moskau ausgerichtetes politisches Programm durchzusetzen.

Demgegenüber haben die Sozialisten ihren Stimmenanteil von 1941 nicht wieder erreichen können. Sie sind zumeist in verschiedene Parteien gespalten aufgetreten. Ihre wichtigste, die PS (Sozialistische Partei von Chile), ist sich unklar über den Weg, der zur Durchsetzung ihres Leitbildes von der demokratischen, sozialistischen, humanitären Gesellschaft einzuschlagen sei. Sie beteiligt sich zwar an den Wahlen; es ist ihr auch gelungen, ihr Parteimitglied Salvador Allende nun zum vierten Mal als Präsidentschaftskandidaten der Linken³⁸⁾ zu präsentieren. Sie favorisiert indes immer mehr die gewaltsame Methode, um an die Macht zu kommen. Ein Teil der Partei unter Führung des Senators Carlos Altamirano steht nicht mehr auf dem Boden der Verfassung³⁹⁾; inwieweit Verbindung zur revolutionären Untergrundorganisation MIR (Bewegung der revolutionären Linken) besteht, ist fraglich. Es ist anzunehmen, daß eine erneute Nieder-

³⁷⁾ Zur Geschichte der Kommunistischen Partei siehe Hernan Ramirez Necochea, *Origen y formación del Partido Comunista de Chile*, Santiago 1965. Zur ideologischen Entwicklung der Kommunistischen und Sozialistischen Partei siehe im übrigen: Klaus Eßer, *Sozialismus und Kommunismus in Chile*, in: *Europa Archiv*, 1, 22. Jg., 1967, S. 33 ff.

³⁸⁾ Im Jahre 1952 als Kandidat der Sozialistischen Partei, bei den Wahlen von 1958 als Kandidat der „Frente de Acción Popular“ (FRAP) von Kommunisten und Sozialisten, 1964 als Kandidat der FRAP, bestehend aus Sozialisten, Kommunisten und Nationaldemokraten. Zu den jeweiligen Stimmzahlen siehe Tabelle II, S. 35 f.

³⁹⁾ Diese Meinung vertrat auch Präsident Frei in einem Interview, das die chilenische Presse Anfang Juli wiedergab. Siehe „El Mercurio“ vom 10. 7. 1970.

lage von Salvador Allende die Anti-System-Linie der Partei fördern wird⁴⁰⁾.

Die jüngste der fünf Parteien, die die heutige Basis des chilenischen Parteiensystems bilden, ist die Christlich-Demokratische Partei (PDC). Sie ist aus der Falange Nacional (FN) hervorgegangen, die ihrerseits der Konservativen Partei entstammt. Die heutigen PDC-Führer gehörten größtenteils der konservativen Parteijugend an. Sie entwickelten zunächst in den Reihen dieser Partei in Anlehnung an die christliche Soziallehre und die demokratische, christlich-humanistische Lehre des katholischen Sozialphilosophen Jacques Maritain soziales Verantwortungsgefühl und Vorstellungen einer neuen Gesellschaftsordnung. Sie gerieten aber bald — selbst der Oberschicht des Landes nahestehend — in scharfen politischen Gegensatz zu den Vertretern dieser Schicht. Die Trennung der Falange von den Konservativen erfolgte 1938, als sie den konservativen Bewerber um das Präsidentenamt nicht unterstützte. Die Partei blieb zunächst an Mitgliedern und Wählerschaft klein, festigte jedoch in diesen Jahren ihre ideologische Position. Erst Mitte der fünfziger Jahre setzte ihr geradezu stürmischer Aufstieg zur heute größten chilenischen Partei ein⁴¹⁾.

Zum detaillierteren Vergleich der Parlamentswahlen, der auch die weiteren Parteien mit einschließt, führt Tabelle I die Ergebnisse der drei Wahlen zum chilenischen Abgeordnetenhaus der sechziger Jahre auf, und zwar nach Stimmen und Mandaten, absolut und prozentual. Aus dieser Zusammenstellung ist zu entnehmen, daß das bestehende Wahlsystem keine Proportionalität von Stimmen und Mandaten zuläßt. Kleine Parteien unter 3,5 Prozent der Wählerstimmen haben kaum

⁴⁰⁾ Zu einer kritischen Selbstanalyse des Sozialismus in Chile und seine Verhältnisse zum Kommunismus siehe die Schrift des Senators Raul Ampuero D., *La Izquierda en punto muerto*, Santiago 1969.

⁴¹⁾ Die Literatur zur Christlich Demokratischen Partei ist inzwischen umfangreich. Hier seien nur drei Titel genannt. Zunächst ist auf die Schrift des führenden Parteiideologen Jaime Castillo Velasco, *Las fuentes de la democracia cristiana*, Santiago 1968², zu verweisen. Sodann die bislang beste Parteigeschichte: George W. Grayson, *The Chilean Christian Democratic Party. Genesis and Development* (1968), span. Ausgabe: *El partido democrata cristiano chileno*, Santiago 1968. Schließlich zur christlichen Demokratie als lateinamerikanischer Bewegung: Peter Molt, *Christliche Demokratie in Lateinamerika*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 18/70 S. 3 ff., dortselbst weitere Literaturangaben.

Tabelle I
Ergebnisse der Wahlen zum chilenischen Abgeordnetenhaus 1961 bis 1969
nach Stimmen und Mandaten
 (absolut und prozentual)

Parteien	Wahlen vom 5. März 1961				Wahlen vom 7. März 1965				Wahlen v. 2. März 1969			
	Stimmen		Mandate		Stimmen		Mandate		Stimmen		Mandate	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Konservative (PCU)	198 260	14,7	17	11,7	121 882	5,3	3	2,0				
Liberale (PL)	222 485	16,6	28	19,0	171 979	7,5	6	4,1	480 523	20,4	33	22,0
Christliche Demokraten (PDC)	213 468	16,0	23	15,7	995 187	43,6	82	55,8	716 547	31,0	56	37,3
Demokraten (PD)	772	0,05	—	—	21 518	1,0	—	—	—	—	—	—
Radikale (PR)	296 828	22,2	39	26,2	312 912	13,7	20	13,6	313 559	13,6	24	16,0
Sozialdemokraten (PSD)	—	—	—	—	—	—	—	—	20 560	1,0	—	—
Nationaldemokraten (PADENA)	95 179	7,1	12	8,2	74 585	3,3	3	2,0	44 818	2,0	—	—
Sozialisten (PS)	149 122	11,2	12	8,2	241 593	10,6	15	10,2	294 448	12,7	15	10,0
Sozialist. Volksunion (USP)	—	—	—	—	—	—	—	—	51 904	2,3	—	—
Kommunisten (PCCh)	157 572	11,8	16	11,0	290 635	12,7	18	12,2	383 049	16,7	22	14,7
Vanguardia Nacional (VNP)	—	—	—	—	5 637	0,25	—	—	—	—	—	—
Unabhängige (INDEP)	2 720	0,15	—	—	5 669	0,25	—	—	2 104	0,1	—	—
Andere	3 490 ¹⁾	0,2	—	—	40 845 ²⁾	2,0	—	—	—	—	—	—
Insgesamt	1 339 896	100,0	147	100,0	2 282 443	100,0	147	99,9	2 307 512	99,8	150	100,0

Anmerkungen: ¹⁾ Darunter 772 Stimmen für die Demokratische Partei und 96 Stimmen für die Volkskommandos; ²⁾ darunter 15 173 Stimmen für die Nationale Aktion, 3121 Stimmen für die Volkskommandos, 21 518 Stimmen für die Demokratische Partei.
 (Quelle: Zusammengestellt nach den Statistiken der Dirección del Registro Electoral, Santiago).

Chancen, ein Mandat zu gewinnen. Aber auch mittelgroße Parteien schneiden im Mandatsanteil in aller Regel schlechter ab als im Stimmenanteil. Damit korrespondiert der Vorteil, den große Parteien besitzen. Die Christlichen Demokraten konnten bei den Wahlen von 1965 mit 43,6 Prozent der Stimmen 55,8 Prozent der Mandate erreichen. Das Wahlsystem besitzt also eine erhebliche mehrheitsbildende Wirkung, obwohl die Verfassung „eine wirkliche Verhältnismäßigkeit in der Vertretung der Meinungen und politischen Parteien“, also das Repräsentationsmodell der

Verhältnisswahl postuliert⁴²⁾. In den 29 Wahlkreisen werden die Mandate nach dem Entscheidungsmaßstab der Verhältnisswahl (Methode d'Hondt) vergeben⁴³⁾. 14 Wahlkreise

⁴²⁾ Verfassungsart. 25.

⁴³⁾ Zu den Begriffen Repräsentationsmodell und Entscheidungsmaßstab von Wahlsystemen siehe die Beiträge: „Verhältnisswahl“ und „Mehrheitswahl“ von Dieter Nohlen im Handbuch des deutschen Parlamentarismus, hrsg. von Kurt Sontheimer und Helmut Röhring, das demnächst erscheinen wird; vgl. auch die „Begrifflichen Grundlagen“, in: Bernhard Vogel / Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze, Wahlen in Deutschland. Theorie — Geschichte — Dokumente, Berlin 1970.

wählen jedoch weniger als fünf Abgeordnete und nur vier Wahlkreise mehr als sieben Abgeordnete, so daß vor allem die bestehende Unterteilung des Wahlgebietes in Wahlkreise eine proportionale Repräsentation verhindert. Das Wahlsystem erschwert somit den Erfolg von Parteineugründungen, indem es eine Hürde setzt, Parlamentsmandate zu gewinnen⁴⁴). Über die Struktureigenschaften des chilenischen Vielparteiensystems sagt es jedoch nicht viel aus; zumindest ist seine Wirkung für das Regierungssystem nicht entscheidend.

Das chilenische Parteiensystem ist, sowohl was die kurzfristige (von Wahl zu Wahl) als auch was die langfristige Perspektive von 45 Jahren anbelangt, von erheblichen Schwankungen gekennzeichnet. Andererseits ist eine erhebliche Reduktion der Zahl der politischen Parteien zu beachten, und zwar sowohl derjenigen, die Parlamentsmandate erringen konnten, als auch der sich bewerbenden Parteien (von 1925 über 25 Parteien bis gegenwärtig weniger als zehn). Läßt sich daraus eine Tendenz zur Parteienkonzentration herleiten?

Eine vertiefte Analyse der Entwicklung des Parteiensystems zeigt, wie labil und ungleichgewichtig das Kräfteverhältnis der chilenischen Parteien unverändert bis in die Gegenwart ist. Die prozentualen Abweichungen der Parteien vom jeweils bei den vorhergehenden Wahlen erzielten Stimmenergebnis liegen bei den fünf größeren Parteien öfter über als unter fünf Prozent zum vorhergehenden Wahlergebnis, eine Variationsbreite, welche das chilenische Vielparteiensystem im Gegensatz zum belgischen, niederländischen, eidgenössischen oder italienischen Vielparteiensystem⁴⁶) als in sich politisch labil ausweist. Jede der größeren Parteien hat zumindest einmal in. Stimmenanteil um mindestens 6,8 Prozent geschwankt. Zieht man nur die letzten fünf Wahlen seit 1953 zum Vergleich heran, so zeigt sich etwa bei den Christlichen Demokraten, daß der Stimmenanteil dieser Partei stets um mindestens 6,5 Prozent, als Mittel-

wert sogar um 10,7 Prozent variiert hat. Wenn sich auch Unterschiede zwischen den Parteien in der tatsächlichen (und daraus abgeleitet: möglich erscheinenden) Variationsbreite in den Stimmenanteilen feststellen lassen — bei der Sozialistischen und der Kommunistischen Partei etwa ist eine größere Festigkeit zu bemerken —, so ist doch insgesamt zutreffend, daß das chilenische Parteiensystem ausgesprochen beweglich ist. Das Wahlsystem kann hier noch verstärkend wirken.

Es ist also hervorzuheben, daß anlässlich von Parlamentswahlen erhebliche Wechsel in den Parteipräferenzen der Wählerschaft eintreten können. Damit scheint das chilenische Parteiensystem unverändert offen für politische Durchbrüche neuer Parteien, neuer Ideologien, neuer Programme. Als ein solcher Durchbruch muß — retrospektiv — der rapide Aufstieg der Christlichen Demokraten in Chile angesehen werden. Von einer Wahl des Abgeordnetenhauses zur anderen gelang es dieser Partei, ihren Stimmenanteil um 27,6 Prozent, ihren Mandatsanteil um 40,1 Prozent zu erhöhen.

Diese Beweglichkeit im Parteiensystem könnte als Ausdruck der politischen Nähe der Parteien interpretiert werden. Die Geschichte der Radikalen Partei, ihre Praxis wechselweiser Koalitionen mit der Rechten und der Linken, könnte diese These stützen. So stellt sich nun zunächst die Frage nach möglichen konstanten Tendenzen im chilenischen Parteiensystem und sodann danach, wie sich das Verhältnis der chilenischen Parteien in jüngster Zeit entwickelt hat.

Eine allgemeine längerfristige Tendenz des chilenischen Parteiensystems scheint die einer kontinuierlichen Linksentwicklung. Dieses Phänomen der Linksgravitation müssen wir, wenn wir es richtig und unmißverständlich kennzeichnen wollen, von zwei Seiten her beleuchten: zunächst von den Parteipräferenzen der Wählerschaft her, was sich in den Stimmenstärken der nach den Kategorien Rechte, Mitte, Linke untergliederten Parteien ausdrücken läßt; sodann im Hinblick auf die innerparteiliche Entwicklung der Parteien, das Gewicht der innerparteilichen Flügel, vor allem auf ihre programmatische Veränderung und auf ihr Verhältnis zu den konkurrierenden Parteien.

Was unsere erste Perspektive anbelangt, so ist zunächst festzustellen, daß sie auch die — oben kurz dargestellte — Gründung und Entwicklung immer neuer Parteien der Linken,

⁴⁴) Diese Hürde besteht faktisch erst seit den Wahlreformen von 1958 und 1961. Seither ist es ausgeschlossen, daß kleine Parteien durch Wahlbündnisse, die sie auf Wahlkreisebene schließen konnten, mit geringer Stimmenzahl Parlamentsmandate erringen können. Siehe dazu: Carlos Fortín, La supresión de los pactos electorales, Santiago 1961.

⁴⁵) Vergleiche die Beiträge des Handbuchs: Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane, a. a. O., zu den genannten Ländern, die exakte Vergleichszahlen enthalten.

von den Radikalen bis zu den Kommunisten, mit einschließt. Diese politischen Parteien haben, der allgemeinen sozialen Entwicklung folgend, begünstigt durch die Ausbreitung des allgemeinen Wahlrechts, neuen Bevölkerungsschichten Partizipation an der politischen Macht in Form der Beteiligung an der Wahl der Regierenden und an der Formulierung der Politik zu verschaffen versucht und sodann Forderungen nach gerechter Verteilung des Sozialprodukts, nach Reform der Besitzverhältnisse, der traditionellen Gesellschaftsstruktur etc. erhoben. Für die Gegenwart lautete somit die Frage, wie sich die Linksparteien weiterentwickelt haben.

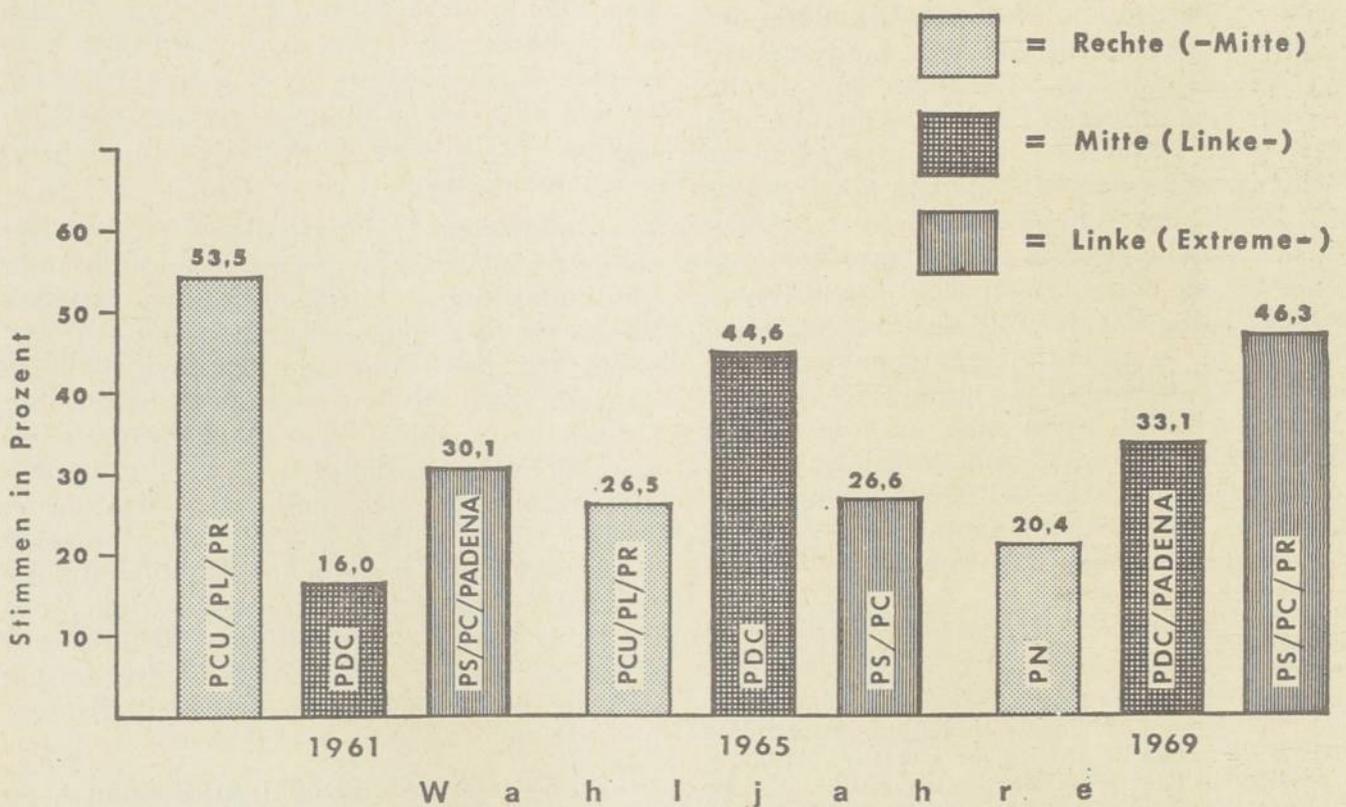
Die folgende Graphik gibt ein Bild von der stimmenmäßigen Linksgravitation der Parteien in den sechziger Jahren. Für diese drei Wahlen läßt sich eine halbwegs unproblematische Einteilung der Parteien nach dem Rechts-Mitte-Links-Modell vornehmen.

Die zweite Perspektive, die sich auf die innerparteiliche Entwicklung bezieht, verdient jedoch noch größere Beachtung. Sie untermauert die Linksgravitation des chilenischen Parteiensystems. Vor allem die Parteien der

Mitte, die Radikalen und die Christlichen Demokraten, haben eine Linksentwicklung genommen. Die Radikalen haben sich aus ihrer Verbindung mit der Rechten gelöst und haben als streng laizistisch orientierte Gruppe die durch die PDC gehaltene Mittelposition im Parteiensystem übersprungen und sich der Linken zugewandt. Innerhalb der Christlichen Demokraten hat der linke Flügel während der Regierungszeit der gemäßigten „Officialistas“ an Einfluß gewonnen und bestimmt gegenwärtig das Regierungsprogramm des PDC — Präsidentschaftskandidaten *Radomiro Tomic*.

Die Distanz zur Rechten, zur Nationalpartei, hat sich entschieden vergrößert. Jegliche Basis für ein faktisches gemeinsames Operieren von PDC und PN ist geschwunden. Die Distanz der PDC zur Linken hat sich jedoch nur bedingt verringert. Innerhalb der eigentlichen Linken wird der Klassengegensatz und die revolutionäre Situation heute stärker denn je empfunden und herausgestellt. Das bestehende politische System wird offener negiert, obwohl man sich noch bereit findet, die

Die Linksgravitation des chilenischen Parteiensystems 1961–1969



Anmerkung: Die Einteilung der Parteien erfolgte nach den bei den Präsidentenwahlen erfolgten Parteienbündnissen, vor oder nach dem jeweiligen Wahltag. Die angegebenen Stimmzahlen umfassen 1961 = 99,6 %, 1965 = 97,7 % und 1969 = 99,7 % der abgegebenen gültigen Stimmen.

Spielregeln einzuhalten, um zu versuchen, legal an die Macht zu kommen⁴⁶⁾.

Damit hat sich eine stärkere ideologische Polarisierung des Parteiensystems ergeben, die sich teilweise in den Kandidaten personifiziert, die 1970 als Bewerber um das Präsidentenamt auftreten. Die ideologische Spaltung der chilenischen Gesellschaft hat sich derart akzentuiert, daß die Frage zu stellen ist, ob die Spielregel ‚Wahl‘ auch noch als gültig akzeptiert wird, wenn der eigene Kandidat nicht siegt. Es ist ungewiß, ob ein möglicher Wahlsieger *Salvador Allende* tatsächlich dahin gelangt, die Präsidentschaft zu übernehmen, oder ob nicht ein Putsch des Militärs dies verhindert. Anhänger der „Unidad Popular“ verkünden die Parole: entweder Wahlsieg oder Revolution.

Für die Klassifizierung der Parteien in Rechte, Mitte und Linke, wie die Graphik zeigte, haben wir die Parteienbündnisse zu den Präsidentschaftswahlen herangezogen. Tatsächlich stellen die Präsidentschaftswahlen einen der wichtigsten Bestimmungsfaktoren des chilenischen Parteiensystems dar. Das Regierungssystem bestimmt die Struktur und die Eigenheiten des Parteiensystems entscheidend mit.

Präsidentenwahlen und Parlamentswahlen

Im politischen System Chiles werden sowohl das Parlament als auch der Präsident der Republik unmittelbar vom Volk gewählt. Beide Organe können sich somit auf das direkte Mandat der Wählerschaft stützen, was durchaus problematisch sein kann⁴⁷⁾. Die Verfassung sieht nur für den Fall, daß kein Kandidat im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen erreicht, die Entscheidung der Wahl im zweiten Wahlgang durch den Kongreß vor. Da die Wahlperiode beider Organe verschieden lang ist, finden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen nicht im gleichen Jahre statt.

Die terminliche Differenz von zumindest einem Jahr verhindert aber nicht, daß die Wahlen zu den beiden Organen stets in enger Verbindung gesehen werden. Man könnte zunächst meinen, daß die Bestellung eines Parlaments,

⁴⁶⁾ Siehe dazu weiter unten die Programme der Parteien in Kurzreferierung, S. 42 ff.

⁴⁷⁾ Diese Frage hat vor allem in parlamentarisch strukturierten Regierungssystemen große Bedeutung. Siehe dazu die Literatur zur Weimarer Verfassung, die ebenfalls die unmittelbare Wahl von Parlament und Präsident durch das Volk kannte.

das traditionellerweise eine Vielparteienstruktur hat, wenig zu tun hat mit der Verbindung einer Person mit einem politischen Mandat, wie es das Präsidentenamt darstellt. In Wirklichkeit wirken beide Wahlen erheblich aufeinander ein. Der gegenseitige Einfluß verstärkt sich gerade dadurch, daß der chilenische Wähler bei Präsidentenwahlen und Parlamentswahlen vor eine gänzlich andere Entscheidungssituation gestellt ist.

Auszugehen ist hier vom — bereits beschriebenen — Vielparteiensystem Chiles. Seit der Verfassung von 1925 trat kein Bewerber um das Präsidentenamt als Kandidat einer Mehrheitspartei des Parlaments auf. Die Präsidentschaftskandidaten sind zumeist Kandidaten von Parteienkoalitionen jener politischen Gruppen, die das Parlament beherrschen. Präsidentschaftswahlen verlangen eine Konzentration der politischen Kräfte auf wenige Kandidaten — eine der wenigen Anregungen der Verfassung zu Zusammengehen und Zusammenarbeit der Parteien. Die Erfahrung zeigt, daß sich das Vielparteiensystem derart gruppiert, daß die großen Alternativen der Politik in der Kandidatur nur weniger Bewerber deutlich werden. Am klarsten kam dies bislang in der Alternative: Frei — Allende bei den Wahlen von 1964 zum Ausdruck, zumal in der Gegenüberstellung der beiden Revolutionsthesen: Revolution in Freiheit oder kommunistische Revolution.

Die Einigung der Parteien auf wenige Kandidaten erfolgt zumeist nicht ohne einen beachtlichen desintegrierenden Nebeneffekt, der auf die Parlamentsparteien zurückwirkt. Die großen Alternativen beinhalten zumeist eine Reihe von Unvereinbarkeiten für innerparteiliche Minderheiten. Dieses Phänomen tritt vor allem bei den Parteien der Mitte auf, wenn die Einigung auf einen Kompromißkandidaten mit einer Links- oder Rechtsorientierung der Partei verbunden ist. Dann kommt es leicht zu Abspaltungen und Neugründungen von Parteien. So ist etwa bei der Festlegung der Parteien auf die Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen von 1970 zunächst die Abspaltung der MAPU (Bewegung für die Einheitsfront des Volkes) von der PDC⁴⁸⁾ und sodann die Abspaltung der Democracia Radical von den Radikalen erfolgt.

Der die Parteienzersplitterung fördernde Einfluß der Präsidentenwahlen ist besonders groß, wenn sich Kandidaten bewerben, die als

⁴⁸⁾ Siehe dazu weiter unten S. 40.

nationale, unabhängige oder Einheitskandidaten auftreten. Je nachdem, wie sehr der Aufruf zur Sammlung von politischen Kräften aus allen Lagern zur Stützung einer Kandidatur Aufnahme findet, kann sich das Parteienspektrum erheblich verändern und eventuell eine Neugruppierung des Parteiensystems erfolgen. Hier ist vor allem das Beispiel des Präsidenten *Carlos Ibañez del Campo* (1952 bis 1958) zu nennen.

Andererseits kann auch die Wahl eines Präsidenten bei den nachfolgenden Parlamentswahlen eine Konzentration der Wählerstimmen auf die Partei (oder Parteiengruppe) herbeiführen, der der Präsident entstammt. So nahmen die Kommunistische und die Sozialistische Partei nach dem Wahlsieg des Volksfrontkandidaten *Aguirre Cerda* bei den Präsidentenwahlen von 1938 in den nachfolgenden Parlamentswahlen erheblich an Stimmen zu. Das beste Beispiel für diesen Effekt im Verhältnis von Präsidenten- und Parlamentswahlen ist der große Wahlsieg der PDC des Jahres 1965. Auch hier ist wieder das Regierungssystem äußerst relevant. Im politischen System Chiles bestimmt sich der politische Aktionsradius des Präsidenten nach den parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen, und zwar nach denen des Abgeordnetenhauses und des Senats. Der Kongreß kann einen Präsidenten politisch völlig lahmlegen. So ist es nur natürlich, daß jeder Präsident versucht, auf die Wahl des Kongresses Einfluß zu nehmen. Dies geschieht in aller Regel durch Attacken gegen die kooperationsunwilligen Parteien und durch Hinweise darauf, daß das Regierungsprogramm, welches das Mandat des Volkes habe, nur durch veränderte Mehrheitsverhältnisse im Parlament durchgeführt werden könne. Diese Taktik hat auch Präsident Frei eingeschlagen und „die Christlich-Demokratische Partei profitierte als Partei des Präsidenten *Carlos Ibañez del Campo* (1952 bis fang an der gegen die Parteien gerichteten Malaise“⁴⁹⁾.

Tatsächlich ist die Parteienwirklichkeit Chiles und Lateinamerikas allgemein von einem starken Antiparteieneffekt geprägt, der als historisch verfestigt gelten kann. Er fußt auf radikal-demokratisch zu nennenden Vorstellungen, deren Wurzeln weniger bei Rousseau als im politischen Denken des mittelalterlichen und spätmittelalterlichen Spanien liegen. Da-

⁴⁹⁾ Peter Molt, Sozialrevolution und Demokratie in Chile, in: Jahrbuch für Verfassung und Verfassungswirklichkeit, 1966, S. 150 ff., hier S. 166.

nach werden die Parteien als Vertreter von Gruppen-, Cliques-, Familien-, auf jeden Fall von Sonderinteressen angesehen. Von ihnen wird a priori angenommen, daß sie gegen das Interesse der Gesamtheit das Gemeinwohl aller agieren, daß sie zumindest weniger geeignet sind, dem übergeordneten nationalen Interesse gerecht zu werden, als eine Einzelpersonlichkeit. Als Folge der mittelalterlichen Vorstellung von einem Herrscher, der nach den Prinzipien des natürlichen Rechts und der christlichen Gerechtigkeit regiert, hat sich die Fiktion von der Einzelpersonlichkeit als unabhängiger Person, die sich über die engen Parteiinteressen erhebt, die die „*politiquería*“ beseitigt und die dem Allgemeinwohl zum Durchbruch verhilft, bis in die Gegenwart erhalten.

Die Parteien entsprechen in ihrer Struktur der in den lateinamerikanischen Ländern allgemein größeren Identifizierung der Politik mit einer Einzelperson; sie sind viel stärker von Personen geprägt, die die politische Linie und das politische Programm ‚ihrer‘ Partei bestimmen. Die Spielbreite reicht vom „*personalismo*“ bis zum „*caudillismo*“. Organisatorische Festigkeit erlangen solche Parteien kaum.

Der lockeren Struktur der chilenischen Parteien entspricht ein sehr fluides Wählerverhalten. Es fußt auf einer sehr niedrigen politischen Gebundenheit des chilenischen Wählers. Eine Analyse des CEDOP-Instituts besagt, daß nur etwa dreißig Prozent der chilenischen Wählerschaft als Stammwählerschaft bezeichnet werden kann⁵⁰⁾. Sie wählt bei Präsidentenwahlen den von der Parteispitze empfohlenen Kandidaten, folgt der von ihr ausgegebenen politischen Richtlinie. Der Rest der Wählerschaft richtet seine Stimmabgabe am jeweiligen Bild des Kandidaten aus, — ein sehr vager Bestimmungsfaktor. Schichtenspezifisches Wahlverhalten ist kaum dominant. Sozialpsychologische Distanzen werden durch das Assimilationsbedürfnis unterer an höhere Schichten, durch die Neigung zur Übernahme ihrer Gewohnheiten, auch ihrer politischen Präferenzen abgeschwächt. Interessant wäre hier eine Fallstudie zum Wählerverhalten der großen Zahl von Dienstmädchen und Hausgehilfen.

Es ist somit deutlich geworden, wie groß und vielfältig die Zahl der Faktoren ist, die auf

⁵⁰⁾ Veröffentlicht in: „*El Mercurio*“ vom 5. 4. 1970.

das Parteiensystem einwirken und seine Struktur, seine Eigenschaften und seine Bewegungsabläufe bestimmen. Die Präsidentenwahlen

von 1970 können erneut große Auswirkungen auf das politische Kräftefeld haben, aus dem sich drei Kandidaturen formiert haben.

III. Die Präsidentschaftswahlen 1970

Ausgangslage

Die besondere Ausgangsposition der bevorstehenden Präsidentenwahlen kann gekennzeichnet werden:

1. durch den Vergleich zu früheren Präsidentschaftswahlergebnissen,
2. durch die Regierungsarbeit des Präsidenten Frei und die Anerkennung der Leistungen dieser Administration in der Wählerschaft,
3. durch den Prozeß der Herausbildung der einzelnen Kandidaturen und
4. durch die relative Stärke der sich bewerbenden Kandidaten.

Frühere Präsidentschaftswahlen

Wir haben zunächst auf die vorhergehenden Wahlergebnisse von Präsidentschaftswahlen in Chile zu sehen und besonders die Wahl-

situation von 1964 zu charakterisieren. Tabelle II führt die Ergebnisse der letzten drei Präsidentschaftswahlen auf, wobei auch die unterschiedlichen Stimmpräferenzen von Männern und Frauen angegeben werden, deren Distanz beachtlich groß ist. Bei den letzten Wahlen gelang es Eduardo Frei hauptsächlich aufgrund des großen Stimmenvorsprungs bei der weiblichen Wählerschaft, einen überwältigenden Wahlsieg davonzutragen. Ob er erwartet werden konnte oder unerwartet war, möchte ich dahingestellt sein lassen⁵¹⁾.

⁵¹⁾ Peter Molt spricht von einem unerwarteten Wahlsieg (Sozialrevolution..., a. a. O., S. 166), so auch Raul Morodo, Política y partidos en Chile, Madrid 1968, S. 24. Victor Jadresic, Psychologe der Wahlkampagnen Frei und Tomic, berichtet in seiner Veröffentlichung: Confidencias de la Revolución, Santiago 1969, S. 120, davon, daß Meinungsumfragen bereits drei Monate vor dem Wahltag einen klaren Stimmenvorsprung des PDC-Kandidaten von etwa 100 000 Stimmen erkennen ließen.

Tabelle II
Ergebnisse der chilenischen Präsidentschaftswahlen 1952—1964

Wahl vom 4. September 1952

Wahlberechtigt	1 105 029
in Prozent der Bevölkerung	18,4
Wahlbeteiligung	957 102
in Prozent der Wahlberechtigten	86,6
Ungültige Stimmen	2 971
in Prozent	0,3

Kandidaten	Stimmen		Stimmanteile bei	
	absolut	in Prozent	Männern	Frauen
Carlos Ibañez	446 439	46,8	48,4	43,0
Arturo Matte	265 357	27,8	26,0	32,0
Pedro Alfonso	190 360	19,9	19,8	20,2
Salvador Allende	51 975	5,5	5,8	4,6
	954 131	100,0	100,0	99,8

Wahl vom 4. September 1958

Wahlberechtigt	1 497 902
in Prozent der Bevölkerung	21,8
Wahlbeteiligung	1 250 350
in Prozent der Wahlberechtigten	83,5
Ungültige Stimmen	14 798
in Prozent	1,1

Kandidaten	Stimmen		Stimmanteile bei	
	absolut	in Prozent	Männern	Frauen
Jorge Alessandri	389 909	31,6	30,2	34,1
Salvador Allende	356 493	28,8	32,4	22,3
Eduardo Frei	255 769	20,7	19,0	23,9
Luis Bossay	192 077	15,6	15,2	16,1
Antonio Zamorano	41 304	3,3	3,2	3,6
Insgesamt	1 235 752	100,0	100,0	100,0

Wahl vom 4. September 1964

Wahlberechtigt	2 915 121
in Prozent der Bevölkerung	36,6
Wahlbeteiligung	2 530 697
in Prozent der Wahlberechtigten	86,8
Ungültige Stimmen	18 550
in Prozent	0,7

Kandidaten	Stimmen		Stimmanteile bei	
	absolut	in Prozent	Männern	Frauen
Eduardo Frei	1 409 012	56,1	49,6	63,2
Salvador Allende	977 902	38,9	45,2	32,0
Julio Durán	125 233	5,0	5,2	4,8
Insgesamt	1 512 147	100,0	100,0	100,0

(Quelle: Zusammengestellt nach Dirección del Registro Electoral).

Eduardo Frei vereinigte 56,1 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen auf sich und erzielte damit als erster Präsidentschaftskandidat nach 1942 wieder die absolute Mehrheit der Wählerstimmen⁵²⁾.

Wesentlicher Faktor des so großen Stimmenvorsprungs und wichtigstes Charakteristikum der Wahlen von 1964 war, daß keine eigentliche und zugkräftige Rechtskandidatur bestand. Die Liberalen und Konservativen hatten zunächst im „Frente Democrático“ den Kandidaten der Radikalen Partei *Julio Durán*, unterstützt. Die Rechtskandidatur verlor jedoch alle Möglichkeiten einer aussichtsreichen Bewerbung, als es bei Nachwahlen zum Kongreß in der Provinz Curicó im März 1964, die als Test für die September-Wahl betrachtet wurde, entgegen allen Erwartungen in einem bislang von der Rechten beherrschten Wahlgebiet zum Sieg des Volksfrontkandidaten kam und der Rechtskandidat nur die dritte Position hinter der PDC einnahm. Liberale und Konservative zogen sich aus dem „Frente Democrático“ zurück und gaben ihre Unterstützung dem Kandidaten der PDC, ohne daß diese Partei sich zu einer förmlichen Wahlabsprache bereitfand. George W. Grayson hat die wesentlichen Konsequenzen der Wahl von Curicó in folgendem gesehen: 1. im erheblichen effektiven Stimmenzuwachs des christlich-demokratischen Kandidaten, 2. in der Öffnung der Kommunikationsmedien für die PDC und 3. in der Beibehaltung der von Jaime Castillo Velasco definierten Position des „purismo“, des Freibleibens für Kompromisse mit anderen Parteien⁵³⁾. Man kann hinzufügen, daß die Frei-Kandidatur nach Curicó auch die Unterstützung des ausländischen Kapitals in Chile erhielt und im Hinblick auf die Finanzierung des Wahlkampfes mit dem vom internationalen Kommunismus unterstützten *Allende* gleichziehen konnte.

So bestand 1964 eine eindeutige Alternative zwischen nur zwei Kandidaten, *Eduardo Frei* und *Salvador Allende*. Beide Bewerber sprachen von Revolution mittels des Stimmzettels und versprachen entscheidende Strukturreformen Chiles, weshalb manche Beobachter diese

⁵²⁾ Hier irrt Federico G. Gil, wenn er meint, daß Frei „einen Sieg erreichte, den kein Präsident dieses Jahrhunderts erzielte: die absolute Mehrheit der Stimmen“, so in: *El sistema político...*, a. a. O., S. 324. Bei den Wahlen von 1925, 1927, 1931, 1932, 1938 und 1942 verbuchten die siegreichen Kandidaten ebenfalls jeweils eine absolute Mehrheit der Wählerstimmen.

⁵³⁾ George W. Grayson, *El partido...*, a. a. O., S. 348 f.

Wahl zu den großen Wahlentscheidungen Chiles im 20. Jahrhundert zählten⁵⁴⁾. Die Wahl der „Revolution in Freiheit“ verdankt der stillen Unterstützung durch die Rechte viel. Wer glaubte, damit sei der Weg Chiles in den nächsten Jahrzehnten in Form der Durchführung einer friedlichen Sozialrevolution bestimmt, sieht sich gegenwärtig getäuscht. Im Jahre 1970 ist die Fortführung der begonnenen „Revolution in Freiheit“ zumindest weniger sicher als ihr Beginn, über den die Wahlen von 1964 entschieden.

Die Regierung Frei: Leistung und Bewertung

Die christlich demokratische Regierung hat in sechs Jahren eine große Arbeitsleistung vollbracht. Sie hat vielfältige Reformen in Angriff genommen, die für das Land einen großen Fortschritt bedeuten. Ihre wichtigsten Erfolge liegen:

a) im wirtschaftlichen Bereich:

1. in der ausgehandelten Nationalisierung (Nacionalización Pactada) des Kupferbergbaus und der zugleich damit erreichten Finanzierungsbasis für eine erhebliche Ausweitung der Kupfererzeugung, die eine Erhöhung der jährlichen Kupferproduktion von 390 000 Tonnen (1965) auf 750 000 Tonnen zuläßt⁵⁵⁾;

2. im Beginn einer durchgreifenden Agrarreform (Gesetz von 1967), die neben der Landaufteilung — und zwar von brachliegendem wie bewirtschaftetem Großgrundbesitz — an die Campesinos (bisher 3 200 000 Hektar; Zahl der neuen Landeigentümer 1965: 2061; 1966: 2109; 1967: 4218; 1968: 5644; 1969: 6404; insgesamt 20 436) auch die Vermittlung technischer Kenntnisse und die Organisation in sog. Asentamientos (autonomen Kollektiven, erste kommunitarische Einrichtungen) vorsieht. Die Zahl der Asentamientos hat sich von 26 im Jahre 1964 (1718 Mitglieder) auf 222 im Jahre 1969 (30 034 Mitglieder) erhöht. Technische

⁵⁴⁾ So Federico G. Gil, *El sistema político...*, a. a. O., S. 319; er führt als entscheidende Wahlen die von 1920 (A. Alessandri), 1938 (P. Aguirre Cerda) und 1964 (E. Frei) auf.

⁵⁵⁾ Diese Zahlen wie auch die nachfolgenden sind dem Bericht des Präsidenten an den Kongreß vom 21. März 1970 entnommen. Ein umfangreiche wie detaillierte Bilanz der Regierung Frei enthält: *Sexto Mensaje del Presidente de la Republica de Chile*, Don Eduardo Frei Montalva, al inaugurar el período de Sesiones Ordinarias del Congreso. Departamento de Publicaciones de la Presidencia de Chile, 2 Bde., Santiago 1970.

Ausbildung und Hilfe erhielten 1965 9944 Campesinos und 72 153 im Jahre 1969.

b) Im sozialen Bereich:

1. im Wohnungsbau: In der Periode 1959 bis 1964 wurden jährlich 29 600 Wohnungseinheiten gebaut, 1965—1969 dagegen jährlich 44 000. Während in der erstgenannten Periode jährlich 29 638 Familien der unteren Volksschicht eine annehmbare Wohnung beziehen konnten, betrug der Mittelwert für diese sog. Soluciones Habitacionales (Wohnungsnotlösungen) in der zweiten Periode 76 458 im Jahr. Dazu kommt noch das von der Regierung sehr geförderte Programm der sog. Autoconstrucción (1959—1964: 346; 1965—1969: 6344; jeweils jährlicher Mittelwert), der Selbstinitiative im Bauen, die vor allem auf den Asentamientos einsetzte;

2. in der gewerkschaftlichen Organisation der Campesinos (1964: 24 gewerkschaftliche Verbände mit 1658 Mitglieder; 1969: etwa 400 mit mehr als 100 000 Mitgliedern), im Gesetz über die Nachbarschaftsverbände und Mütterzentren, die der Integration der unteren Bevölkerungsschichten in die chilenische Gesellschaft dienen und die Eigenverantwortlichkeit bei der Veränderung ihres eigenen Lebensbereiches, von Arbeitsplatz und Nachbarschaft, stärken sollen;

3. in der Ausweitung der Angestellten- und Krankenversicherung und der Unterstützung kinderreicher Familien.

c) Im Erziehungsbereich:

1. im Schulhausbau (eine Verdoppelung der Neubauten in den Jahren 1965 bis 1970 gegenüber den Jahren 1959 bis 1964);

2. in der Erhöhung der Zahl der Kinder, die die Schule besuchen können (1964: 1 840 100; 1970: 2 689 300);

3. in der erheblichen Steigerung der Schulspeisen (Milchfrühstück 1964: 350 000, 1970: 1 300 000; Tagesmahlzeiten 1964: 130 000, 1970: 580 000);

4. in der Erhöhung der Zulassungen zu den Universitäten (1964: 35 000, 1970: 82 437 Universitätsstudenten);

5. in der Senkung des Analphabetismus innerhalb von sechs Jahren von 1964 16,4 Prozent auf 1969 11,0 Prozent der erwachsenen Bevölkerung;

d) in der Verbesserung der Infrastruktur des Landes, der Verkehrswege, Verkehrsmittel und der Kommunikation;

e) in der Durchsetzung der Verfassungsreform⁵⁶⁾, an der die zwei vorhergehenden Präsidenten gescheitert waren.

Diesen Leistungen der Regierung Frei stehen natürlich auch Mißerfolge gegenüber. Vor allem konnte die Inflation nicht gebannt werden. Die jährliche Inflationsrate des Landes liegt bei 30 Prozent. Auch muß gefragt werden, ob die Leistungen den Jahr um Jahr sich steigernden Anforderungen gerecht wurden. Statistische Vergleiche müssen die Zieldaten mit einschließen, die sich aus den bestehenden Problemen berechnen und für kommende Jahre projektieren lassen. Dadurch erst ergibt sich ein Bezug, der den Prozeß der Entwicklung in relativen Werten einschätzen läßt.

Für unsere Frage nach der Ausgangsposition der Wahlen von 1970 kommt es aber nicht so sehr darauf an, hier und jetzt eine objektive Bewertung der Regierungsarbeit zu erreichen. Viele Reformen der Regierung Frei werden erst in den Jahren nach Ablauf des Mandats Früchte tragen können oder ihr Scheitern aufzeigen. Für den politischen Prozeß in Chile ist gegenwärtig die Frage wichtiger, wie die Bevölkerung die Leistungen der ersten christlich-demokratischen Regierung einschätzt. Unter diesem — letztlich etwas vordergründigen — Aspekt wurde auch die obige Zusammenstellung der Leistungen der Regierung Frei unternommen. Sie nimmt in etwa schon vorweg, was die Mehrzahl der Stimmen in der öffentlichen Meinung der Regierung Frei an Leistungen zuschreibt.

Die Regierung Frei und mit ihm die Regierungspartei haben den Tiefpunkt in der Gunst der öffentlichen Meinung des Vorjahres überwunden, der nach den Parlamentswahlen vom März 1969, nach den parteiinternen Auseinandersetzungen, der Abspaltung der MAPU — Gruppe und der Nominierung von *Radomiro Tomić* zum Präsidentschaftskandidaten, eintrat. Zumal sich die Regierung Frei — trotz der durch den Wahlkampf sehr angeheizten

⁵⁶⁾ In seiner Zusammenfassung der Leistungen der Regierung Frei erwähnt Peter Molt in seinem Aufsatz: *Christliche Demokratie . . .*, a. a. O., S. 19, die Verfassungsreform nur insofern, als er bemängelt, daß die „Erneuerung der chilenischen politischen und gesellschaftlichen Ordnung . . . nicht gelungen“ sei. Die geplante Verfassungsreform hat stattgefunden.

Atmosphäre — einer bemerkenswert großen Popularität erfreut.

Die folgende Tabelle III zeigt die Einschätzung der Regierung Frei durch die Wählerschaft von Santiago, die 35 Prozent der Gesamtwählerschaft des Landes ausmacht, wenige Monate vor Ablauf der Regierungszeit. Dabei ist zu bedenken, daß die Reformtätigkeit der Regierung in Santiago selbst weniger sichtbar ist als auf dem Lande. Zwischen den beiden Erhebungen, die von zwei voneinander unabhängigen Meinungsforschungsinstituten durchgeführt wurden, liegen drei Monate. Die zweite Umfrage ermittelte auch die Bewertung der Regierung Frei, die die Anhänger der drei Präsidentschaftskandidaten von 1970 vornahmen.

gebaut". An vierter Stelle folgt: „war besser als vorhergehende Regierungen“, das heißt, besser auch als die Regierung von Jorge Alessandri, der sich 1970 wieder um das Mandat bewirbt und den die Befragten am 4. September wählen wollen. Die positiven Bewertungen der Anhänger von Tomic und Allende gleichen denen der Anhänger von Alessandri, bis auf die jeweils an dritter Stelle erfolgende Einfügung, daß die Regierung Strukturreformen herbeigeführt habe. Die Kritik der Unzufriedenen bezieht sich vor allem auf die Unfähigkeit der Regierung, die Inflation und die Steigerung der Lebenshaltungskosten zu drosseln. Die Kritik der Linken, auch der unzufriedenen Tomic-Wähler, an der Frei-Regierung fußt auf der Meinung, daß die Regierung zu

Tabelle III
Einschätzung der Regierung Frei

Skalenwerte	April ¹⁾ 1970		Juli 1970 ²⁾		Alessandri Wähler
			Tomic Wähler	Allende Wähler	
ausgezeichnet	14,5	} 46,5	86,5	23,0	40,0
sehr gut	6,7				
gut	39,7				
normal	29,3	32,5	11,5	(35,0)	(42,0)
schlecht/unter normal	5,3	} 21,0	2,0	41,0	17,0
schlecht/sehr schlecht	1,6				
Insgesamt	97,1	100,0	99,0	(99,0)	(99,0)

Anmerkungen: ¹⁾ Meinungsumfrage des CEDOP-Instituts, veröffentlicht im ERCILLA, Nr. 1819, vom 29. 4. 1970. ²⁾ Meinungsumfrage der Organización Salas Reyes de Investigación de Mercado y Opinión Pública, veröffentlicht im ERCILLA, Nr. 1830, vom 15. 7. 1970.

Beide Meinungsumfragen, wiewohl sie voneinander abweichende Ergebnisse bringen, weisen aus, daß ungünstigstenfalls auf einen mit der Regierung Frei unzufriedenen Wähler zwei zufriedene Wähler entfallen. Die positiven Bewertungen gründen vor allem auf der Meinung, daß die Regierung „viele Dinge erreicht hat“. Unter den Alessandrísten, die die Regierung positiv beurteilen, überwiegen in der nachfolgenden Reihenfolge die Wertungen: „hat viel für das Volk getan; hat ihr Programm erfüllt; hat Fortschritte erzielt, mehr Schulen, mehr Straßen, mehr Häuser

wenige und zu langsame Fortschritte erzielt habe.

Insgesamt herrscht jedoch über die Regierung Frei in der öffentlichen Meinung das mehrheitliche Urteil vor, daß sie eine „Regierung der Leistungen“ (gobierno realizador) gewesen sei.

Kandidaturen 1970

Alessandri

Bereits bei der Übernahme des Präsidentenamtes durch den Christdemokraten Eduardo

Frei im Jahre 1964 rief eine Gruppe unter den Tausenden von Anwesenden „Alessandri volverá“ (Alessandri wird wiederkommen). Der damals scheidende Präsident Jorge Alessandri Rodriguez entwickelte sich in den folgenden Jahren zur großen Hoffnung der Rechten, die Präsidentschaft bei den Wahlen von 1970 wiederzugewinnen. Sie baute darauf, daß das Volk die Unfähigkeit seiner Regierung der „hinter ihm stehenden Parteikoalition von Konservativen, Liberalen und Radikalen zuschrieb“⁵⁷⁾ und weniger seiner Person. Obwohl Alessandri in mehr als fünf Jahren sich jeder öffentlichen Stellungnahme zur Kritik an seiner Regierung und zur Politik der Regierung Frei enthielt, war schon sein Name politisches Programm genug, um aussichtsreich erneut die Präsidentschaft anzustreben. Sein fortgeschrittenes Alter (Jahrgang 1896) wurde als nicht hinderlich angesehen. Konservative und Liberale, zur Nationalpartei vereinigt, führten bereits den Wahlkampf für die Parlamentswahlen von 1969 mit dem Namen Alessandris und mit dem Versprechen, daß sie den ehemaligen Präsidenten, der im Volk durchaus verehrt wird, als ihren Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen von 1970 ansehen würden und seine Bewerbung herbeiführen wollten. Der Stimmengewinn der PN wird mit auf die von der Rechten so frühzeitig eröffnete Wahlperspektive für das Jahr 1970 zurückzuführen sein. Tatsächlich rangierte Alessandri im Jahre 1969, wie alle Meinungsumfragen zeigen, mit weitem Vorsprung vor allen anderen möglichen Präsidentschaftsbewerbern, weit höher auch als der — nicht direkt wiederwählbare — gegenwärtige Präsident.

Ohne daß Alessandri öffentlich ein Wort zu einer erneuten Kandidatur hatte verlauten lassen, begannen Nationalpartei und Unabhängige bereits mit der Gründung von Alessandri-Komitees und Unabhängigen Wählervereinigungen, die Alessandri zur Bewerbung um das Präsidentenamt aufforderten, und mit der Sammlung von Unterschriften, die das Wahlgesetz bei Bewerbung eines unabhängigen Kandidaten vorschreibt⁵⁸⁾.

Tatsächlich steht und fällt die Kandidatur von Alessandri mit seinem Prestige als Unabhängiger. Eine ausschließlich auf die PN begründete Kandidatur hätte keine Chance. Dies ist

⁵⁷⁾ Peter Molt, Sozialrevolution..., a. a. O., S. 165.

⁵⁸⁾ Das Wahlgesetz Nr. 14852 vom 16. 5. 1962, Art. 18, bestimmt, daß unabhängige Kandidaten eine Unterschriftensammlung von 10 000 Unterschriften vorlegen müssen.

der zweite Aspekt, den der Stimmenzuwachs der PN von 1969 besitzt. Bei einer Wahl, in welcher die Regierung Frei starker Kritik ausgesetzt war, ist es der PN nicht möglich gewesen, mit dem Namen Alessandri mehr als 20 Prozent der Stimmen zu erreichen.

Tomic

Die Christlichen Demokraten haben auf der Junta Nacional vom 15. August 1969, mehr als ein Jahr vor dem Wahltermin, Radomiro Tomic Romero, einen der Gründer der Falange und eine der politisch profiliertesten Persönlichkeiten der Partei zum Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen erhoben. Diese Entscheidung ist der Partei und dem Kandidaten selbst nicht leicht gefallen.

Als Tomic zu Beginn des Jahres 1969 von seinem Botschafterposten in Washington nach Chile zurückkehrte, propagierte er zunächst eine Verbindung der Christdemokratie mit der chilenischen Linken einschließlich der Kommunisten für die Präsidentenwahlen. Er weigerte sich, als Kandidat einer anderen Formation und auch als Bewerber nur der Christdemokraten aufzutreten. Das Bündnis mit der Linken in einer „Unidad Popular“ ließ sich aber nicht verwirklichen, zum einen, weil die Kommunisten sich einer solchen Verbindung widersetzen, zum anderen, weil auch innerparteilich die PDC in dieser Frage gespalten war und auseinanderzubrechen drohte. Die erste Jahreshälfte 1969 war vom Kampf der Parteigruppen der Christdemokratie gekennzeichnet, der schließlich nicht ohne die Abspaltung des extremen linken Flügels der Partei unter dem Gründungsmitglied der Falange, dem Senator Rafael A. Gumucio, ablief. Als sich die sog. Oficialistas der Partei mit 233 gegen 215 Stimmen auf dem Parteikongreß vom 2. bis 4. Mai 1969 für die Kandidatur eines eigenen Kandidaten der Partei durchsetzten, begann der Austritt einer Reihe von PDC-Parlamentariern aus der Partei (Gumucio, Jerez, Silva), denen sich Jacques Chonchol, Vorsitzender der CORA, der Institution für die Agrarreform, und ein Großteil der Parteijugend anschlossen⁵⁹⁾.

Die Auseinandersetzungen um die Wahlbewerbung der PDC bedeuteten somit eine grundsätzliche Bestimmung der politischen

⁵⁹⁾ Sie gründeten am 18. Mai 1959 den „Movimiento de Acción Popular Unitario“ (MAPU); diese Gruppe schloß sich, entsprechend ihrer Namengebung, der Einheitsbewegung der Linken an.

Linie, die die Partei in den folgenden Jahren einnehmen sollte. Siegen die Oficialistas in der Frage einer Parteienkoalition oder ungebunden PDC-Kandidatur, so bedeutete die Entscheidung zugunsten von Tomic und die Annahme der ihm angetragenen Kandidatur einen Sieg der sog. Terceristas, des linken Flügels der Christlichen Demokraten.

Mit der Wahl von Tomic ist die Partei zunächst in wenig aussichtsreicher Position in den Wahlkampf gegangen. Zum einen wurde die Entscheidung für Tomic im gemäßigten Flügel der Partei nicht recht anerkannt, zum anderen war Tomic, obwohl einer der führenden Köpfe der Partei, im Lande noch wenig bekannt, vor allem im Vergleich mit den seinerzeit mutmaßlichen Gegenkandidaten Alessandri und Allende. Diese Publicity-Lücke haben Tomic und die PDC jedoch noch im Vorjahr zu schließen vermocht. Tomic hat bis zu seiner offiziellen Einschreibung als Präsidentschaftskandidat Anfang 1970 an mehr als 1000 Veranstaltungen teilgenommen, die wahlkampfartigen Charakter besaßen; er hat jede der 29 Provinzen zumindest einmal besucht und sich intensiv um Kontakt mit der Bevölkerung, vor allem auf dem Lande, bemüht.

Diese erfolgreiche Kampagne, die sich bald in den Meinungsumfragen widerzuspiegeln begann, hat Tomic, wenn man so will, auch die Kandidatur gesichert. Denn es war nach der Entscheidung vom August 1969 nicht ausgemacht, daß Tomic der Kandidat der Christdemokratie bleiben würde. Es boten sich andere Parteimitglieder an, die vielleicht mehr als Tomic in der Lage gewesen wären, die verschiedenen Flügel der Christdemokratie Chiles zu repräsentieren. Es ist kein Geheimnis, daß viele gemäßigte Christdemokraten der Tomic-Kandidatur abgeneigt sind und sie nicht zu unterstützen bereit waren. Unter diesen PDC-Anhängern wurde die folgende Rechnung aufgemacht: gewinnt 1970 der Rechtskandidat Alessandri (eventuell mit den Stimmen der gemäßigten Christdemokratie), dann hat der jetzige Präsident, Eduardo Frei, die besten Chancen, 1976 wiedergewählt zu werden. Dieses Raisonnement erhebt ein dualistisches Wechselspiel zwischen traditioneller Rechten und der PDC unter Führung ihres gemäßigten Flügels zum Kern der politischen Entwicklung. Mit Tomic und durch Tomic wurden die Akzente indes anders gesetzt.

Die PDC erkannte, daß eine Koalition mit der Rechten oder ein Taktieren mit ihr ebenso unmöglich ist wie der Weg der Verbindung

mit der extremen Linken. Durch beide Verbindungen würde die Christdemokratie höchst unglaubwürdig. Wie 1964 der „purismo“, hat sich 1970 der „camino propio“⁶⁰⁾ durchgesetzt. Daran ändert nichts, daß der PDC-Kandidat die Unterstützung der PADENA, der kleinen Nationaldemokratischen Partei, erhalten hat.

Allende

Die „Unidad Popular“, der sechs Parteien angehören⁶¹⁾, hat sich auf einen Kandidaten geeinigt, der bereits dreimal versucht hat, die Präsidentschaft zu gewinnen, den Sozialisten Salvador Allende Gossens⁶²⁾. Diese Entscheidung ist nach monatelangem Tauziehen der Volksfrontparteien zustande gekommen, ein Kompromiß, der bereits die Spannung im Bündnis aufgezeigt hat.

Motor der Unidad Popular war und ist die Kommunistische Partei. Sie hat bereits lange vor den Parlamentswahlen von 1969 die Notwendigkeit einer Volksfront betont und dafür Gehör bis in die Reihen der Christdemokratie gefunden. Wie bereits erwähnt, hat der christdemokratische Präsidentschaftskandidat zunächst eine solche Unidad Popular unter Ein-schluß der Sozialisten und Kommunisten angestrebt. Den Kommunisten ging es aber darum, die führende Rolle im Bündnis nicht zu ver-spielen.

Anders als bei früheren Volksfronten⁶³⁾ war es für die PC nun eine Bedingung, daß die Basis der neuen Unidad Popular die Verbindung der Kommunistischen und der Sozialistischen Partei sein würde und folglich der Kandidat einer solchen Parteienverbindung aus einer der beiden großen marxistischen Parteien hervorzugehen habe. Zwar rechneten die Kommunisten auch die nun linksorientierte Radikale Partei zu der Gruppe von Parteien, die die Unidad Popular zu bilden hätten, um ihr Aussicht auf den Wahlsieg zu geben. Einen

⁶⁰⁾ Siehe dazu die kleine Schrift eines der führenden PDC-Politiker: Patricio Aylwin Azocar, Camino propio, Cuadernos de la política y el espíritu, Nr. 1, 1969.

⁶¹⁾ Kommunisten (PC), Sozialisten (PS), Radikale (PR), Sozialdemokraten (PSD), Unabhängige Volksaktion (API) und die Bewegung für die Einheit des Volkes (MAPU).

⁶²⁾ Zu den früheren Stimmengewinnen von Allende siehe oben Tabelle II.

⁶³⁾ Die entscheidende Position bei den Volksfronten, die einen Sieg bei den Präsidentschaftswahlen davontrugen, hatte die Radikale Partei inne. Die Präsidentschaften Aguirre Cerda, Juan Antonio Rios und Gabriel Gonzales Videla entstammten der Radikalen Partei.

radikalen Kandidaten aber wollten sie auf keinen Fall zulassen.

Die Radikalen glaubten ihrerseits an die Durchsetzbarkeit ihres Kandidaten Baltra. Sie haben sich darin sehr getäuscht. Ihre Begeisterung für die Unidad Popular ist merklich zurückgegangen. Sie sehen sich zudem vor einer schwierigen innerparteilichen Situation. Die Linkorientierung der Partei hatte bereits die Abspaltung der Democracia Radical zur Folge. Der Verlust der Kandidatur hat das Problem der Parteiführung vertieft, für die Masse ihrer Wählerschaft kaum noch repräsentativ und ihres Votums immer weniger sicher zu sein.

Die Volksfrontparteien schlossen zunächst (26. Dezember 1969) ein Bündnis (Pacto de la Unidad Popular) und einigten sich zugleich auf ein Wahlprogramm (Programa Basico de la Unidad Popular⁶⁴), ehe sie die Frage der geeigneten Person angingen, die im Wahlkampf herausgestellt würde. Dabei wurde die Bedeutung der die Unidad Popular führenden Person heruntergespielt. Tatsächlich ging aus den Beratungen des Koordinierenden Ausschusses der Unidad Popular ein Regierungsmodell der Volksfront hervor, das dem Präsidenten noch unter der bestehenden Verfassung erheblich weniger Rechte einräumt. Einem Präsidenten Allende würde gleich mit seiner Wahl ein Politisches Komitee zur Seite gestellt, dem die Parteien der Unidad Popular angehören und das hauptsächlich koordinierende Funktionen haben soll. In diesem Politischen Komitee liegen alle Möglichkeiten, von der kommunistischen Revolution auf kaltem Wege bis zur Lahmlegung jeglicher Regierungsentscheidung. Denn wie bereits die Wahl des Präsidentschaftskandidaten der Unidad Popular zeigte, stehen sich in ihr zwei Gruppen gegenüber: auf der einen Seite die PS, PC und MAPU, auf der anderen API, PSD und PR. Die Gefahr der Unbeweglichkeit der Institutionen des Bündnisses läßt dann letztlich doch nach dem Gewicht der einzelnen Partner fragen, nach dem ideologisch und organisatorisch sowie auch dem nach Wählerstimmen stärksten Verbündeten. Es ist sehr zu bezweifeln, ob die neue Volksfront, in der die Kommunisten in den drei aufgeführten Belangen dominieren, erneut in ihrer Politik wie in den früheren chilenischen Volksfrontregierungen auf die Linie ihres gemäßigten Partners einschwenken wird, eine These, die man als

⁶⁴) Texte siehe: Ruben Corvolán Vera, Alessandri, Allende, Tomic. Tres alternativas para 1970. Analisis político, (hekt.) Santiago 1970.

historischen Erfahrungssatz von vielen Chilenen hört.

Wahlalternativen und Wahlchancen

Die Wahl von 1970 zeichnet sich durch drei klar umrissene Kandidaturen aus, die sich ideologisch und programmatisch deutlich voneinander abheben, ähnlich wie dies 1964 mit der Alternative Frei — Allende der Fall war. Der chilenischen Wählerschaft bieten sich drei Wegrichtungen für die weitere Entwicklung Chiles an:

1. Die Fortführung, Vertiefung und Beschleunigung der von Frei begonnenen „Revolution in Freiheit“, das heißt des evolutionären Weges, Staat und Gesellschaft auf eine neue Grundlage zu stellen. Die Zielrichtung ist die „kommunitarische Gesellschaft“⁶⁵).
2. Die radikale, marxistische Lösung durch Sofortmaßnahmen, die die Basis der herkömmlichen Politik und des gesellschaftlichen Systems revolutioniert. Die Zielrichtung ist die sozialistische Gesellschaft.
3. Die Reform des bestehenden politischen Systems und der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung durch Ausbau und Verbesserung, das heißt Lösung der sozialen und politischen Probleme des Landes unter Wahrung der Strukturen des politischen Systems. Die Zielrichtung ist die Verteidigung der kapitalistischen Gesellschaftsordnung.

Die Differenzen in den Programmen der drei Kandidaten zeigen sich am deutlichsten in den jeweiligen Verfassungsreformplänen. Reformabsichten können auf zwei voneinander zu unterscheidenden Meinungen beruhen. Die Frage ist, ob die gegenwärtige Verfassung als in sich ungeeignet angesehen wird, oder ob angenommen wird, daß die politischen Gruppen die theoretisch sehr geeignete Verfassung mißbrauchen⁶⁶). Tomic und Allende negieren die Eignung der gültigen Verfassung und wollen deshalb eine umfassende Verfassungsreform herbeiführen, Alessandri verwirft die herrschenden politischen Praktiken, die es

⁶⁵) Zum Modell der kommunitarischen Gesellschaft siehe Norberto Lechner, Planteamientos ideológicos de la Democracia cristiana en Chile, in: Nuevos Horizontes, Jan.-April, 1968, 3/4, S. 16 ff., Julio Silva/Jaques Chonchol, El desarrollo de la nueva sociedad en América Latina, Santiago 1969².

⁶⁶) Vgl. Alfredo Eric Calcagno/Pedro Sáinz, Una metodología para analizar algunos indicadores de desarrollo político, in: Revista Latinoamericana de Ciencia Política, publicada por FLACSO, Nr. 1 (1970), S. 80 ff., hier S. 84.

nach seiner Meinung vor allem zu ändern gelte.

Alle drei Kandidaten gehen von dem Grundgedanken einer stärkeren Beteiligung des Volkes im politischen Entscheidungsprozeß aus. Motivierung und Gehalt dieses Gedankens sind jedoch jeweils sehr verschieden. Alessandri will mittels einer stärkeren Beteiligung des Volkes das Regierungssystem operationabler machen, mittels Volksentscheid und Plebiszit die mögliche Opposition des Parlaments niederhalten⁶⁷⁾. Tomic versteht darunter Mitbestimmung im Betrieb, in der Gemeinde, auf nationaler Ebene und sieht in der Tatsache als solcher ihren entscheidenden Wert. Allende versteht unter Volk primär die Klasse, die im Kampf gegen die Privilegierten die Macht übernimmt. Diese grobe Analyse zeigt bereits an, welche spezifischen Unterschiede und Nuancen bei gleicher Wortwahl und gleicher Absichtserklärung der Kandidaten mitgedacht werden müssen. Der gegenwärtig schillerndste Begriff der politischen Sprache in Lateinamerika ist der der Revolution.

Alessandri will im großen und ganzen die Entwicklungslinie der Verfassungsreformen seit 1925 fortführen und eine weitere Stärkung der Macht des Präsidenten herbeiführen. Dem Präsidenten als der entscheidenden Verfassungsfigur soll ein mehr deliberierender und — im nachhinein — kontrollierender Kongreß gegenüberstehen. In Streitfällen zwischen Präsident und Kongreß soll die Wählerschaft entscheiden. Dem Präsidenten soll das Mittel der Parlamentsauflösung zur Verfügung stehen.

Das Verfassungsprogramm der Unidad Popular ist ganz am Modell der Versammlungsregierung ausgerichtet, das in der kommunistischen Staatenwelt als Basis für die Herrschaft einer Partei dient. Eine Kammer, „Asamblea del Pueblo“ (Volkskammer), soll alle Gewalt in sich vereinigen. Ihre Mitglieder sollen ein imperatives Mandat besitzen und abwählbar sein (recall-system). Zwar wird betont, daß alle demokratischen Grundrechte beibehalten und garantiert werden; indes, die Verfassung selbst gibt sämtliche Gewaltenbeschränkung und Gewaltenkontrolle auf, die für die Durchsetzung der Grundrechte eine wesentliche Vor-

⁶⁷⁾ Hier weiß sich Alessandri der Verfassungsreform von Frei zu bedienen. Er will sofort nach den Präsidentenwahlen, falls er gewählt würde, eine Auflösung des Parlaments herbeiführen aufgrund des Mandats der Wählerschaft. Siehe seine Anzeige in: El Mercurio v. 20. 7. 1970.

aussetzung ist. Auch die richterliche Gewalt soll von der Volkskammer abhängig werden.

Wie Alessandri will auch Tomic das Präsidentenamt mit weiteren Vollmachten versehen. Es soll die ausschließliche Gesetzesinitiative in allen die Wirtschaft betreffenden Angelegenheiten erhalten. Ihm zur Seite soll ein Wirtschafts- und Sozialrat treten, der den Präsidenten in ökonomischen und sozialen Fragen berät. Der Kongreß soll nur noch aus einer Kammer bestehen, um vor allem die Gesetzesverabschiedung zu beschleunigen. Es wird beabsichtigt, das einfache Gesetzesreferendum einzuführen, um Streitfälle zwischen Präsident und Parlament durch das Volk entscheiden zu lassen. Der eventuell erforderliche zweite Wahlgang bei Präsidentenwahlen soll statt vom Parlament vom Volk ausgeübt werden. Insgesamt erscheint das Verfassungsprogramm an den de Gaulleschen Verfassungsideen angelehnt zu sein: starker Präsident, schwaches Parlament und Einschränkung seines legislativen Zuständigkeitsbereichs, Abschaffung des Senats, Einführung eines Sozial- und Wirtschaftsrats, Dialog Präsident — Volk mittels Plebiszit in Form von Gesetzesreferenden.

In den ökonomischen und sozialen Fragen gleichen sich die Programme, wenn man sie primär unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten betrachtet: Steigerung der Erträge der Landwirtschaft, der Kupfererzeugung und des Kupferexports, Erhöhung des Sozialprodukts, des Lebensstandards, Bekämpfung der Armut etc. Natürlich verbergen sich dahinter die erheblich differierenden Auffassungen über Gesellschaftsstruktur und Wirtschaftssystem. Kapitalistisches System, Schutz des Eigentums und Vorrang der Privatwirtschaft bei Alessandri, Verstaatlichungen, Agrarreform, Unternehmensreform, Mitbestimmung etc. als Stichworte bei Tomic und Allende. Tomic hebt sich in konkreten Programmpunkten vor allem durch die Betonung der freiheitlich-pluralistischen Komponente seiner Reformen von Allende ab.

Alle drei Kandidaten haben etwa gleich große Chancen, die relative Mehrheit der Wählerstimmen auf sich zu vereinigen. Vier Wochen vor dem Wahltag kann über den Wahlausgang nur das eine mit allergrößter Sicherheit gesagt werden: kein Kandidat wird die absolute Mehrheit der Wählerstimmen erreichen. Jeder Kandidat könnte bestenfalls 40 Prozent der Stimmen erzielen, eigentlich müßten alle auf zumindest 30 Prozent der Stimmen kommen. Diese Zahlen machen deutlich, wie

knapp der Wahlausgang sein kann, und auch, daß am 4. September wahrscheinlich nicht von der Wählerschaft selbst entschieden werden kann, wer der neue Präsident Chiles für die Zeit von 1970 bis 1976 sein wird.

Erreicht kein Kandidat die absolute Mehrheit der abgegebenen Wählerstimmen, so wird die Wahl im zweiten Wahlgang durch den Kongreß entschieden. Der Kongreß wählt den Präsidenten unter den zwei stimmstärksten Kandidaten des ersten Wahlganges. Seit abzusehen war, daß der Kongreß diese Entscheidung herbeizuführen habe, steht diese Verfassungsregel in der öffentlichen Diskussion. In der chilenischen Verfassungsgeschichte hat der Kongreß bislang immer den Kandidaten zum Präsidenten gewählt, der im ersten Wahlgang die meisten Stimmen erhielt⁶⁸⁾.

Dies ist aber keine Norm: die Entscheidung durch den Kongreß ist keine formale Bestätigung, sondern eine originäre Wahl. So hat es auch immer Gegenstimmen gegeben. Der Sinn der Bestimmung liegt darin, daß kein Kandidat als Folge der Zersplitterung der politischen Kräfte mit nur relativer Mehrheit zum Präsidenten gewählt werden kann⁶⁹⁾. Die Wählerschaft der unterlegenen Kandidaten ist sich möglicherweise politisch so nahestehend, daß sie insgesamt als eine absolute Mehrheit gegenüber der nur relativen Mehrheit des im ersten Wahlgang siegreichen Kandidaten angesehen werden kann — ein altes Problem in der Lehre von den Wahlsystemen. Die Entscheidung des Kongresses kann dann als Surrogat einer erneuten Wählerentscheidung verstanden werden.

Aus dieser Praxis, immer den stimmstärksten Kandidaten zu wählen, wird jedoch auch gefolgert, daß sie sich inzwischen zur Verfassungsnorm entwickelt habe: der Kongreß sei nicht frei in seiner Entscheidung, sondern habe die relative Mehrheit der Wählerstimmen im ersten Wahlgang zu respektieren. Es besteht damit eine große Diskrepanz in der Interpre-

⁶⁸⁾ In den Jahren 1946, 1952 und 1958 entschied der Kongreß die Wahl, wobei jeweils auch Stimmen auf den unterlegenen Kandidaten entfielen. So vereinigte etwa der konservative Cruz-Coke 1946 46 Stimmen auf sich, nachdem er in einem intensiven Kampf um die Kongreßabgeordneten die These von der freien Entscheidung der Kongreßabgeordneten vertreten hatte. Gonzales Videla als Sieger erhielt 138 Stimmen.

⁶⁹⁾ Zu den Verfassungsberatungen von 1925 siehe: Proyecto de Nueva Constitución Política de la República, Actas Oficiales, hrsg. vom Ministerio del Interior, Santiago 1925.

tation eines Verfassungsartikels, dem für den Wahlausgang entscheidende Bedeutung zukommt. Die einzelnen Kandidaturen verstärken die Unstimmigkeit. Ihre Stellungnahme zu der Frage richtet sich fast ganz nach dem Stimmenrückhalt, den die Kandidaten im Kongreß haben. Die Unterschiede in der Auslegung der politischen Spielregeln können sich 1970 zu einer großen Verfassungskrise ausgewachsen. Es könnte sein, daß der Kongreß unter dem Druck von rechts oder von links stehend tatsächlich keine selbständige Entscheidung treffen kann. Es kommt nicht von ungefähr, daß sich zur Interpretation der Verfassung auch das Militär zu Wort gemeldet hat. Während sein gegenwärtiger Chef, der General René Schneider, ausgeführt hat, daß das Militär die Entscheidung des Kongresses als verfassungskonforme Entscheidung respektieren werde, wie sie auch immer ausfallen sollte, hat der General i. R. Roberto Viaux, um den sich Putschgerüchte ranken, erklärt, daß das Parlament die relative Mehrheit der Wählerstimmen zu respektieren habe⁷⁰⁾.

Ob sich der Kongreß gegen Allende oder auch gegen Alessandri entscheiden kann, wenn auf diese Kandidaten die relative Mehrheit der Stimmen entfiel und Tomic in beiden Fällen den zweiten Platz einnehmen würde, ist inzwischen aufgrund der Zuspitzung der politischen Auseinandersetzung mehr als fraglich geworden. Zumal eine Entscheidung gegen Allende könnte revolutionäre Unruhen und damit einen Putsch von Teilen des Militärs nach sich ziehen. So hat die gegenwärtige Zusammensetzung des Kongresses, die Tomic als den letztlich doch in der Mitte stehenden Kandidaten begünstigt, auf den sich die Alessandristen zur Abwehr von Allende und die Unidad Popular zur Abwehr von Alessandri noch einigen könnten, nur eine bedingte Aussagekraft.

Der Wahlkampf

Die Beweglichkeit des chilenischen Wählerverhaltens, die Ausrichtung der Stimmenpräferenz am Bild des Kandidaten und die offensichtliche Nähe aller Kandidaten im Stimmenanteil lassen natürlich den Wahlkampf eine große Bedeutung für den Ausgang der Wahlen gewinnen. Dennoch muß wohl deutlich hervorgehoben werden, daß vor allem die internationalen Interessen, die im chilenischen

⁷⁰⁾ Interview mit René Schneider in „El Mercurio“ v. 8. 5. 1970; mit Roberto Viaux in „La Segunda“ v. 20. 7. 1970.

Tabelle IV
Die Zusammensetzung des Kongresses nach den Kandidaturen
zur Präsidentenwahl 1970

Kandidat	Partei	Abgeordnete	Senatoren	Insgesamt	in Prozent
Alessandri		36	7	43	21,5
davon	PN	33	5	38	
	DR	3	2	5	
Allende		59	22	81	40,5
davon	PC	22	6	28	
	PS	15	4	19	
	PR	21	7	28	
	PSD	—	1	1	
	MAPU	1	2	3	
	API	—	1	1	
	SI	—	1	1	
Tomic	PDC	55	20	75	37,5
Unbestimmt . .		—	1	1	0,5
Insgesamt . . .		150	50	200	100,0

(Quelle: R. Corvolán Vera, a. a. O., S. 55.)

Wahlkampf involviert sind, die Auseinandersetzung in Umfang und Stil wesentlich mitbestimmen. Es ist in der Tat zu fragen, ob der geführte Wahlkampf noch in einem vertretbaren Verhältnis zu den sozialen und ökonomischen Möglichkeiten und zur Entwicklungssituation des Landes steht. Von Rationalisierung und Ausgabenbeschränkung in der politischen Propaganda kann keine Rede sein⁷¹⁾. Aus den den Parteien zur Verfügung stehenden eigenen Einkünften könnte ein so aufwendiger Wahlkampf nicht geführt werden. Diese Mittel reichen kaum aus, eine Parteiorganisation aufzubauen und zu unterhalten. So sind es die aus dem Ausland einfließenden Gelder, die den Wahlkampf im wesentlichen finanzieren.

⁷¹⁾ Dies gilt um so mehr, als in Chile — ähnlich wie in anderen liberal-pluralistischen politischen Systemen auch — der Wahlkampf durch Gesetz beschränkt ist (Ges. vom 6. Januar 1965). Die dort festgelegten Normen — u. a. die Beschränkung der Wahlpropaganda auf einen Zeitraum von 45 Tagen; das Verbot von Werbung in Kinos und durch das Fernsehen — werden jedoch ständig verletzt.

Da die Presse durchweg parteipolitisch orientiert ist, ist ein großer Teil der Berichte und Kommentare ebenfalls Propaganda. Der sog. unabhängige „El Mercurio“, das auflagenstärkste Blatt mit einer monopolartigen Stellung in den ökonomischen Kleinanzeigen, ist das Organ einer teilweise groben, teilweise subtilen Alessandri-Propaganda. „La Nación“, das Regierungsorgan, wirbt für Tomic, ebenso das Nachmittagsblatt „La Tarde“. Allende stützt seine Pressekampagne auf das kommunistische Blatt „El Siglo“ und die Neugründung „Puro Chile“.

Im Rundfunk werden fortlaufend, im Wettstreit mit der kommerziellen Werbung, zumindest zu jeder Viertelstunde Werbespots der Kandidaten gebracht. Dazu kommen neben besonderen Sendezeiten für die Parteigruppen von täglich mehr als zehn Minuten noch die den verschiedenen Journalisten eingeräumten Sendezeiten, die in ihren Kommentaren ebenfalls handfeste Parteipolitik treiben; des weiteren Programme wie „Chile Joven“ (Junges Chile) und „Acción Mujeres de Chile“ (Aktion Frauen von Chile), die in ihren Kommentaren

und Meinungen nicht direkt einen Kandidaten empfehlen, in ihrer Argumentation aber die Kandidatur von Alessandri fördern. Diese Organisationen, die ausschließlich vom Ausland finanziert werden, werben auch durch halbseitige Anzeigen in der Presse. Ihre gezeigten Photos sprechen für Absicht und Stil der Werbung: sowjetische Panzer in Prag, Berliner Mauer, Jugend in Uniform etc.

Interessant ist, daß die drei Kandidaten den chilenischen Wähler als solchen sehr unterschiedlich ansprechen. Alessandri sieht in ihm vor allem den Verbraucher, den „consumidor“. Er betont die „output“-Funktion des politischen Systems. Autorität, Ruhe, Ordnung, Befriedigung der Konsumerwartung ist die suggerierte Gedankenfolge. Tomic sieht im chilenischen Wähler den campesino, den poblador, den Jugendlichen, die Frau und spricht deren gesellschaftliche Funktion an. Er berücksichtigt den Lebensbereich des Wählers und motiviert sein aktives Mitwirken bei der Entwicklung des Landes in Form von

Arbeitseinsatz durch Mitbestimmung an der politischen Entscheidung. Er untergliedert die Wählerschaft nach den von der ersten christdemokratischen Regierung geschaffenen pluralistischen Organisationen: „Centros de Madres“ (Mütterzentren), „Juntas de Vecinos“ (Nachbarschaftsverbände), „Asentamientos de campesinos“ (Kollektivbetriebe der Bauern), etc.

Allende verfißt das klassische marxistische Modell vom Klassengegensatz, wenigstens ist dies die Sicht des Programms der Unidad Popular. Für ihn ist der Chilene entweder „Momio“ (Reicher) und Privilegierter oder „Obrero“ und Campesino. In den Wahlen gehe es darum, dem Obrero die Macht zu verschaffen und die Herrschaft einer Minorität des Volkes, der Besitzenden abzulösen.

Die Wahlentscheidung vom 4. September 1970 wird erst eine exakte Antwort darauf geben können, welches Modell vom chilenischen Wähler die gesellschaftliche Situation besser getroffen hat.