

Anzeichen fortschreitender Konsolidierung der Demokratie in Brasilien

Die Kommunalwahlen im Oktober 2004 in Brasilien

TEXT: BRUNO WILHELM SPECK

Im Oktober 2004 fanden in Brasilien landesweit Kommunalwahlen statt. 120 Millionen Wahlberechtigte wählten unter etwa 350.000 Kandidaten die Bürgermeister und Gemeinderäte für mehr als 5600 Kommunen aus. Welche Bedeutung hat dieses Ereignis, jenseits der kommunalpolitischen Ebene? Welche Signale gehen von dieser Wahl ins Ausland?

Es wird hier argumentiert, dass diese Kommunalwahlen als Gradmesser für die Konsolidierung der brasilianischen Demokratie zu sehen sind. Im Gegensatz zu dem relativ schlechten Abschneiden Brasiliens in Untersuchungen zur politischen Einstellung und Kultur (beispielsweise dem Latinobarómetro) zeigen sich auf der Handlungsebene und in den Institutionen recht Erfolg versprechende Anzeichen. Die letztjährigen Kommunalwahlen können als Beispiel dienen, denn

erstens haben die brasilianischen Wahlbehörden eine außerordentliche Effizienz bei der Durchführung sauberer Wahlen und einer schnellen Stimmauszählung erreicht, zweitens ist die hohe Wahlbeteiligung ein Anzeichen, dass sich die brasilianischen Bürger trotz Parteien- und Politikselte zum Wahlprozedere als Mechanismus demokratischer Machtzuteilung bekennen.

Wichtig ist drittens, dass diese Konsolidierung der Demokratie sich nicht auf die nationale Ebene beschränkt, sondern bürgernah bis in die Städte und Gemeinden herunterreicht, und viertens zeigen auch diese Kommunalwahlen wieder, dass sich die brasilianische Parteienlandschaft in einem Konzentrationsprozess zu wenigen Großparteien befindet, was die landläufige Vorstellung von einem weitgehend zersplitterten, undurchsichtigen Parteiensystem relativiert.

Legitimität durch Verfahren: Die Durchführung der Kommunalwahlen

Mit 120 Millionen Wahlberechtigten (bei rund 180 Mio. Einwohnern) ist Brasilien gegenwärtig eine der größten Demokratien der Welt. Das Wahlsystem ist landesweit einheitlich und fordert auf Kommunalebene alle vier Jahre direkte Wahlen für die Bürgermeister und Gemeinderäte.¹ Es gibt mehr als 5600 Städte und Gemeinden in Brasilien, die meisten Wähler konzentrieren sich jedoch in mittleren Städten und Grosstädten.²

Bei der Meisterung der logistischen Herausforderung, eine landesweite Kommunalwahl in dem Riesenland Brasilien zu organisieren, haben die brasilianischen Wahlbehörden schon vor Jahren auf moderne Technologie gesetzt. Zwischen 1996 und 2000 wurde

¹ Die Bürgermeister können, nach einer Verfassungsänderung von 1997, einmal wiedergewählt werden. Die Gemeinderäte hingegen können ihr Mandat beliebig lang ausüben, falls sie bei den Wahlen im Amt bestätigt werden. In Städten mit mehr als 200.000 Wahlberechtigten ist für das Bürgermeisteramt eine Stichwahl vorgesehen, falls keiner der Kandidaten im ersten Wahlgang die absolute Stimmenzahl erreicht. Die Gemeinderäte werden im Proporzsystem auf geschlossenen aber nicht geordneten Parteilisten gewählt. Die Kandidaten bestreiten ihren Wahlkampf weitgehend aus eigenen Mitteln, mit Ausnahme des kostenlosen Zugangs zu den elektronischen Medien.

² Knapp 100 Städte haben mehr als 150.000 Wähler, 8 davon sogar mehr als 1 Mio.

schrittweise ein Verfahren eingeführt, bei dem die Stimmen an einer elektronischen Urne abgegeben und dort am Ende des Wahltages per Knopfdruck auch zusammengezählt werden. Über das Intranet werden dann die Ergebnisse an die Wahlgerichtsbarkeit, die gleichzeitig Wahlbehörde ist, weitergegeben und sind praktisch sofort online im Internet verfügbar. Die genauen Wahlergebnisse stehen nach wenigen Stunden bereits endgültig fest. Die Stimmauszählung kann von jedem Bürger landesweit über das Internet mitverfolgt werden.

Einer der Beweggründe für die Einführung der elektronischen Stimmabgabe durch die Wahlbehörden war die Bekämpfung des Wahlbetrugs bei der Stimmauszählung. Diese Art von Mißbrauch wurde tatsächlich erfolgreich ausgeschaltet. Es gab bisher keinen Skandal mehr in diesem Zusammenhang.³

Der Erfolg der elektronischen Wahlurnen hat auch in anderen Ländern schon zu Nachfragen geführt. Die brasilianischen Wahlbehörden, eine der modernsten Branchen der brasilianischen Verwaltung, haben nun als nächste Herausforderung die Digitalisierung der Wahlkampffinanzierung in Angriff genommen. Bisher legt jeder der 350.000 Kandidaten einzeln auf Heller und Pfennig

Rechnung über die Wahlkampffinanz ab. Der dadurch auflaufende Papierberg ließ allerdings eine effektive Kontrolle nicht zu. Seit 2002 hat nun die Wahlgerichtsbarkeit die Kandidaten dazu verpflichtet, in digitaler Form Rechnung zu legen. Das erleichtert die Kontrolle durch die Behörden. Aber auch die Bürger haben nun Einsicht in die Geldgeber hinter den Kandidaten.⁴

Da das brasilianische System sehr freizügig ist und bis auf wenige Ausnahmen keine Beschränkungen bzgl. privater Finanzierung kennt, geht es hauptsächlich darum, das spätere Stimmverhalten der Abgeordneten im Lichte der Interessen ihrer Finanziere kritisch zu beobachten.

Die Möglichkeit, die Wahlscheidung selbst vom Finanzierungsprofil der Kandidaten abhängig zu machen, ist im Moment allerdings noch Zukunftsmusik, da die Ergebnisse erst ein paar

Wochen nach der Wahl zur Verfügung stehen.⁵

Die Schnelligkeit und Öffentlichkeit der Ergebnisermittlung hat die früher notorischen und meist begründeten Sorgen um Manipulation eingegrenzt. Der Wettbewerbscharakter der Wahlen wurde gestärkt, das Wahlprozedere hat an Legitimität gewonnen.

Urnengang trotz Politikschelte: Die Wahl als Mechanismus zur Klärung der Machtfrage

Die Effizienz der Wahlauszählung hat sicher auch zu einer Steigerung der Akzeptanz des demokratischen Wettbewerbs geführt. Im Lichte der immer wieder beschworenen Zweifel an den Institutionen der repräsentativen Demokratie nimmt sich die Wahlbeteiligung in Brasilien – vier von fünf Wahlberechtigten gehen zur Wahl und geben gültige Stimmen ab - außerordentlich hoch aus.

Wachsende Bürgerbeteiligung an Kommunalwahlen in Brasilien			
	1996	2000	2004
Wahlberechtigte	98.929.223	108.493.400	119.818.378
Wahlbeteiligung	81,7 %	85,0 %	85,8 %
gültige Stimmen	74,9 %	77,9 %	79,5 %

³ Eine Schwachstelle im System ist allerdings die fehlende Kontrollmöglichkeit, da die einzelnen Stimmen nur in elektronischer Form festgehalten werden und so der Wähler und auch mögliche Kontrolleure keine Nachzählung durchführen können.

⁴ Die zivilgesellschaftliche Organisation *Transparência Brasil* veröffentlicht, basierend auf den offiziellen Daten, ein detailliertes Profil jedes einzelnen Kandidaten. Die Bürger können so eventuell fremdbestimmtes Verhalten ihrer Repräsentanten leichter aufdecken. www.asclaras.org.br

⁵ Zu den von *Transparency International* (Berlin) vorgeschlagenen Mindeststandards im Bereich der Politikfinanzierung, bei der die Offenlegung eine zentrale Stelle einnimmt, siehe: *Transparency International's Standards on Political Finance and Favours*, in: *Global Corruption Report 2004*, edited by Robin Hodess, Berlin, 2004, p. 16-17. www.globalcorruptionreport.org

Die Tatsache, dass es in Brasilien formell eine Wahlpflicht gibt, hat eher erzieherischen Charakter.⁶ Die Brasilianer, die in anderen Situationen bereits gezeigt haben, dass sie Protest durch Wahlverweigerung manifestiert haben, sind also durchaus gute Wähler.

In diesem Jahr sind trotz der Politikschelte 85,8% der Brasilianer an die Urnen gegangen. Von diesen gaben dann nochmals 5,3% ungültige Stimmen ab. Damit liegt die Zahl der gültigen Stimmen bei knapp 80% der Wahlberechtigten. Das ist ein beachtliches Ergebnis.

Im historischen Rückblick ist die Tendenz sogar zunehmend. Heute gehen mehr Bürger zu Kommunalwahlen als noch vor acht Jahren. Damals lag die Zahl der gültigen Stimmen bei knapp 75% der Wahlberechtigten.

Diese Zahlen sind auch in jedem internationalen Vergleichsrahmen sehr hoch. In den 90er Jahren lagen die Durchschnittszahlen der Wahlbeteiligung in Ländern ohne Wahlpflicht bei 66,2%, in Ländern mit Wahlpflicht bei 73,4%. Die Mobilisierung der brasilianischen Wähler bei den Kommunalwahlen liegt weit über diesem Mittel.⁷

Natürlich sollte dieser Blick auf die Wahlbeteiligung andere Defizite bei Kommunalwahlen nicht verdecken. So kann die effiziente Durchführung des Wahlprozesses nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Wähler in Brasilien immer noch archaischen Praktiken wie der Mobilisierung des Verwal-

tungsapparates zur Beeinflussung der Wahlen oder dem schlichten Stimmenkauf ausgesetzt sind. Umfragen ergaben, dass etwa 13% der Wähler im Kommunalwahlkampf ein Angebot erhalten, ihre Stimme im Gegenzug gegen materielle Vergünstigungen, staatliche Dienstleistungen oder schlicht gegen Geld zu verkaufen.⁸

Gegen diese Art von Machtmissbrauch ist vermutlich nicht allein auf dem Gesetzeswege anzukämpfen. Wirtschaftliche Not und eingefahrene Verhaltensmuster spielen zweifellos eine wichtige Rolle. Dennoch bemüht sich die brasilianische Wahljustiz, auch auf diesem Feld hart durchzugreifen, und hat mehrere Kandidaten, die auf diese Mittel zurückgriffen, bereits im Wahlkampf aus dem Rennen geholt.

Neue Übersichtlichkeit: Verdichtung und Konsolidierung des Parteienspektrums

Neben vielen anderen Tendenzen, die auf lokalpolitische Faktoren und momentane Stimmungsschwankungen zurückzuführen sind, ist vor allem darauf hinzuweisen, dass sich die brasilianische Parteienlandschaft weiterhin auf wenige Großparteien konzentriert. Das zunächst unübersichtliche Panorama von 27 Parteien, die sich zur Wahl stellten, lässt sich auf den zweiten Blick leicht ordnen.

Die Gemeinderatswahlen schreiben damit eine Tendenz fort, die sich in praktisch allen Wahlen der

letzten Jahre abzeichnet. Trotz der Unübersichtlichkeit im Detail strukturiert sich das brasilianische Parteiensystem schrittweise selbst in eine Dreiklassengesellschaft. Es gibt vier große Parteien (siehe Tabelle 2), deren Bürgermeisterkandidaten zusammen etwa 60% aller Stimmen auf sich vereinigen konnten. Sechs kleine Parteien, einzeln zwischen 5 und 10% der Stimmen angesiedelt, haben zusammen ein weiteres Drittel der Stimmen. In der dritten Klasse finden sich 17 Splittergruppierungen, die zusammen weniger als 7% der Stimmen auf ihre Kandidaten vereinigen konnten.

Beachtenswert sind die vier großen Parteien, weil sie eine Wachstumstendenz aufweisen, über verschiedene Wahlen hinweg mit einem festen Wählerstamm rechnen können, über einen schlagkräftigen Parteiapparat verfügen und ihr ideologisches Profil in der praktischen Politik eher flexibel handhaben. Auch sind diese Parteien landesweit in allen Bundesstaaten – wenn auch mit unterschiedlicher Stärke – präsent. Man könnte sie deshalb als brasilianische Volksparteien bezeichnen. Es handelt sich um die sozialistische Arbeiterpartei PT, die sozialdemokratische PSDB und die wirtschaftsliberale PFL. Auch die PMDB, eine eher profillose Ansammlung regionaler Parteifürsten, kann man mit einigen Abstrichen mit dazurechnen.⁹ Dieser Trend zu wenigen Volksparteien zeigt, dass sich das brasilianische Parteiensystem weiterhin konsolidiert. Das ist ein wichtiger Pfeiler

⁶ Schließlich kann jeder Wähler seine Abwesenheit ohne weiteres rechtfertigen. Sollte ein Bürger tatsächlich einmal in eine der wenigen Situationen kommen, wo er nachweisen muss, dass er der Wahlpflicht nachgekommen ist (beispielsweise bei der Ausstellung eines Reisepasses), kann er sein unentschuldigtes Fehlen mit einer Strafgebühr in der Höhe etwa eines Euros begleichen.

⁷ Jairo Nicolau: *A participação eleitoral no Brasil*, University of Oxford, Center for Brazilian Studies, Working Paper CBS-26-2002.

⁸ Bei den Kommunalwahlen 2000 gaben etwa 13% der Wähler an, ein Angebot erhalten zu haben, die Stimme zu verkaufen. Bruno Wilhelm Speck, *Stimmenkauf und Wahlen in Brasilien*, in: *Revista Tópicos*, Bonn, H. 1, 2003, S. 8-11. www.topicos.net

für den weiteren Ausbau der brasilianischen Demokratie.

Vernetzungserscheinungen: Kommunal- und Bundespolitik in Brasilien

Der Verlust einer Bürgermeisterwahl, wie sie die Arbeiterpartei des Präsidenten Lula im Oktober in der Metropole São Paulo hinnehmen musste, erreicht damit nationale Dimension und kann durchaus mit der Bedeutung einer Landtagswahl in Deutschland verglichen werden.¹⁰ Die bisherige Amtsinhaberin in São Paulo, Marta Suplicy (PT), hatte vor vier Jahren eine abgewirtschaftete und tief in Korruption verstrickte Stadtverwaltung übernommen. Sie konnte aber die Errungenschaften ihrer Regierung nicht überzeugend verkaufen und wurde nicht im Amt bestätigt. Der neue Bürgermeister der Stadt heißt José Serra (PSDB), Gesundheitsminister unter Präsident Cardoso und Gegenkandidat von Lula bei der Präsidentschaftswahl 2002.

Die Partei des Präsidenten hat aber auch andere Verluste in traditionellen Hochburgen hinnehmen müssen. So hat die PT die Städte Porto Alegre, Pelotas und Caxias do Sul an die Opposition verloren. Im selben Bundesstaat Rio Grande do Sul hat die Partei bereits vor zwei Jahren das Gouverneursamt abgeben müssen.

Richtungweisend könnte auch die Niederlage des PFL-Kandidaten César Borges in Salvador da

Gesamtstimmenanteil der Parteien bei den Kommunalwahlen im Oktober 2004 in Brasilien		
	Bürgermeisterwahlen	Gemeinderatswahlen
Großparteien	60,49%	42,80%
PT	17,16%	10,72%
PSDB	16,55%	11,25%
PMDB	14,97%	11,37%
PFL	11,82%	9,46%
Kleine Parteien	32,92%	37,21%
PP	6,42%	7,55%
PDT	5,81%	6,29%
PTB	5,50%	7,03%
PL	5,27%	6,29%
PPS	5,20%	5,45%
PSB	4,70%	4,60%
Splitterparteien	6,56%	19,96%
PV	1,44%	2,95%
PCdoB	0,93%	1,31%
PSC	0,53%	2,19%
PRP	0,47%	1,49%
PHS	0,44%	1,36%
PMN	0,43%	1,65%
PSDC	0,39%	1,42%
PSL	0,35%	1,57%
PTC	0,33%	1,14%
PRTB	0,25%	0,88%
PRONA	0,23%	0,86%
PTdoB	0,23%	1,14%
PSTU	0,19%	0,13%
PTN	0,15%	1,05%
PAN	0,12%	0,68%
PCO	0,05%	0,04%
PCB	0,02%	0,10%

⁹ Die PMDB, ein Sammlungsbündnis der Opposition in der Zeit der Militärdiktatur, erreichte ihren Höhepunkt Mitte der 80er Jahre. Sie ist eher auf dem absteigenden Ast und immer wieder vom Zerfall bedroht. Dennoch hält sich die Partei bisher mit erstaunlicher Zähigkeit auf der politischen Bühne, nicht zuletzt wegen des anhaltenden Wahlerfolgs.

¹⁰ Die Kommune São Paulo hat übrigens etwa so viele Wahlberechtigte wie das Land Baden-Württemberg.

Bahia im Nordosten Brasiliens sein. Er ist der politische Zögling des bisher im Bundesstaat Bahia immer noch unumschränkt herrschenden Politikers Antônio Carlos Magalhães. Die deutliche Niederlage könnte ein Zeichen für die im Abbröckeln befindliche Hausmacht dieses Lokalfürsten sein. In Rio de Janeiro hingegen wurde César Maia, ebenfalls PFL, mit überwältigender Mehrheit bereits im ersten Wahlgang im Amt bestätigt.

Die brasilianischen Kommunen sind nicht nur deshalb wichtig, weil viele von ihnen Millionenstädte sind und damit die Bürgermeister wichtige politische Akteure darstellen. Die Kommunalpolitik stellt auch ein wichtiges Sozialisationsfeld für brasilianische Nachwuchspolitiker dar. Der Weg vom Gemeinderat zum Bürgermeister, dann Landes- oder Bundesabgeordneten, Gouverneur und schließlich

Minister ist kennzeichnend für viele politische Karrieren. Kommunen sind außerdem ein Experimentierfeld für neue politische Gestaltungsformen. Viele Projekte wie beispielsweise die ersten Ansätze flächendeckender Sozialhilfeprogramme wurden erstmals in Kommunen ausgetestet und finden jetzt landesweit Anwendung. Auch andere interessante Ansätze bürgernahe Verwaltung werden in vielen Gemeinden ausprobiert. So wurden durch die brasilianische Verfassung eine parallele Repräsentationsstruktur, sogenannte Räte eingeführt, die einige Aufsichts-, Gestaltungs- und Verwaltungsfunktionen in bestimmten Politikbereichen übernehmen und parallel zu den traditionellen Institutionen – Bürgermeister und Stadtrat – wirken.

Auf der anderen Seite aber sind Gemeinden auch Sorgenkinder der brasilianischen Demokratie. Die Modernisierung des Verwaltungsap-

parates, die auf Bundesebene weit fortgeschritten ist und in vielen Bundesländern im Gange ist, ist auf Gemeindeebene zum großen Teil noch nicht angekommen. Hier hängt der Bürger immer noch vom guten Willen oder guten Beziehungen ab, wenn er eine Dienstleistung erbracht haben will. Die von der Bundesregierung seit knapp zwei Jahren durchgeführten Stichprobenaudits in Gemeinden bringen immer wieder Missstände bei der Verwendung öffentlicher Mittel auf Gemeindeebene zu Tage.

Auch wenn die Ausgaben der Kommunen sich auf nur etwa 16% der gesamten öffentlichen Haushalte belaufen, wird doch auf dieser Ebene der lokalen Politik die Demokratie von den Bürgern am direktesten erlebt. Vielleicht erklärt dies, dass weniger als die Hälfte der Politiker, die sich erneut zur Wahl stellen, tatsächlich wieder gewählt werden. ■

ANZEIGE

EUROPAS GRÖßTES BRASIL OPEN AIR!

BETH CARVALHO





IVETE SANGALO

ZECA PAGODINHO



TERRA SAMBA



1986
-
2005

VIVA AFROBRASIL

8.+ 9. Juli

ehemals Tübingen, jetzt

STUTTGART



MARGARETH MENEZES

www.viva-afro-brasil.de • 20-jähriges JUBILAUM

RÖMERKASTELL STUTTGART • Bad Cannstatt • Naststraße 15

TICKETS: Tageskasse + verbilligter Vorverkauf an allen Vvk-Stellen vor Ort, bundesweit + Schweiz
CALLCENTER: Easy Ticket 0711-2555555 • Ticket Corner 01805-101414 • Ticket Online: 0180-517 0 517
INTERNET: www.easyticket.de • www.ticketcorner.com • www.ticketonline.de • HOTLINE: 07071-63020