

Brasilianische Kommunen - „Schulen“ des Klientelismus

Alle vier Jahre finden im Oktober in Brasilien Kommunalwahlen statt. Obwohl sie in der internationalen Presse wenig Beachtung finden, sind sie als „Halbzeitwahlen“ zwischen den Wahlen auf Bundes- und Einzelstaatsebene ein wichtiges Thermometer für die Stärke der Parteien und ein Test für die Präsidentschaftswahl (die nächste findet 2010 statt), sowohl für Personen als auch Koalitionen. Das hängt mit der weltweit einzigartigen Stellung der Kommunen im föderativen System Brasiliens zusammen.

Für die Kommunalwahlen am 5. Oktober 2008 haben sich ca. 400.000 Kandidaten in den 5.563 Gemeinden des Landes um das Amt als Bürgermeister (prefeito) sowie um die ca. 52.000 Mandate als Ratsmitglied (vereador) eingeschrieben. In den Gemeinden mit über 200.000 Einwohnern, in denen keiner der Bürgermeister-Kandidaten im ersten Wahlgang eine absolute Mehrheit erhält, findet am 26. Oktober eine Stichwahl zwischen den beiden bestplatzierten Kandidaten statt. Insgesamt 125.697.061 Brasilianer sind stimmberechtigt. Über wichtige Wahlergebnisse berichtet *Tópicos* in der nächsten Ausgabe.



Kommunalpolitiker haben in Brasilien historisch gesehen einen schlechten Ruf. Sie sind als erste gemeint, wenn von Coronelismo und Klientelismus die Rede ist. Das Bild des traditionellen Lokalpolitikers, der seine Wahlstimmen mehr oder weniger erkauft oder erzwingt, so wie es in Victor Nunes Leals Klassiker *Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil* (1949) treffend gezeichnet wurde, mag sich in den letzten Jahrzehnten verändert haben. Dennoch sind klientelistische Praktiken vielerorts noch Gang und Gäbe.

Andererseits spielen und spielen die Kommunen eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der Demokratie und sind durchaus zu Innovationen fähig. Als Beispiele seien ihre Rolle bei der Überwindung des Militärregi-

mes in den 1980er Jahren sowie der „Beteiligungshaushalt“ (Orçamento Participativo) – die Haushaltsaufstellung und -führung mit Bürgerbeteiligung – genannt, der 1990 in Porto Alegre eingeführt wurde und inzwischen in vielen Gemeinden Brasiliens und auch im Ausland Schule macht.

Wie Kommunalpolitik in Brasilien funktioniert und welches Gewicht dabei die Kommunalwahlen haben erklärt Wilhelm Hofmeister, Leiter des Studienzentrums der Konrad Adenauer Stiftung in Rio de Janeiro, in der Ausgabe 2/2008 des Newsletters „Focus Brasilien“. *Tópicos* veröffentlicht hier Auszüge dieses Artikels.

„Bürgermeister verfügen in Brasilien über weitreichende exekutive Kompetenzen, die ihnen auch viel politi-

sche Macht verleihen. Zudem ist das Amt des Bürgermeisters häufig Ausgangspunkt für weitere Karrieren in der Politik oder der Verwaltung. Das Amt des Bürgermeisters ist daher in allen Gemeinden sehr begehrt und es herrscht stets eine sehr harte Konkurrenz um den Gewinn dieses einflussreichen Amtes. So ist nicht ungewöhnlich, dass ein gewesener Präsidentschaftskandidat oder ein ehemaliger Gouverneur sich um das Amt des Stadtoberhauptes bewerben.

Ein Bürgermeister wird für vier Jahre gewählt und kann unmittelbar anschließend einmal wieder gewählt werden. Dann kann er nach einer vierjährigen Pause wieder kandidieren. 2008 bewerben sich etwa 70% der Bürgermeister um ihre Wiederwahl.

* Auszüge aus: *Kommunalwahlen in Brasilien 2008 – Kandidaten und Koalitionen* (Wilhelm Hofmeister).

Die vollständige Fassung (PDF, 11 Seiten) ist auf der Website www.topicos.de verlinkt und auch unter http://www.kas.de/wf/doc/kas_14195-544-1-30.pdf zu finden.

Neben dem Amt des Bürgermeisters ist auch ein Mandat als Ratsmitglied äußerst begehrt, denn in der Mehrzahl der Gemeinden eröffnet es viele Einflussmöglichkeiten. Zudem ist dieses Mandat, gemessen an den örtlichen Verhältnissen, sehr gut honoriert und wird in der Regel als Vollzeitbeschäftigung ausgeübt. In den großen Gemeinden verfügen die Ratsmitglieder über eine aufwändige Ausstattung mit eigenem Büro, einem größeren Mitarbeiterstab, Dienstwagen etc.

Für jeden Bürgermeister ist es von großer Bedeutung, über eine Mehrheit im Stadtparlament (Câmara Municipal) zu verfügen. Dabei ist, ebenso wie im nationalen Parlament und in den Landtagen, auf der kommunalen Ebene die Zustimmung zu wichtigen Vorlagen der Stadtregierung von Zugeständnissen gegenüber einzelnen Ratsmitgliedern abhängig. Die Kommune, in der viele politische Karrieren beginnen, ist somit auch ein „Lernfeld“ für die klientelistischen Praktiken, die für den politischen Prozess in Brasilien charakteristisch sind.

Die Zahl der Ratsmitglieder ist abhängig von der Größe der Gemeinde. In den kleineren Gemeinden sind es mindestens neun, in Gemeinden zwischen 47.619 und 1 Million Einwohner sind es höchstens 21. Bei Gemeinden mit höherer Bevölkerung können es noch mehr Ratsmitglieder sein. Die Höchstzahl der Ratsmitglieder beträgt 55 für Gemeinden ab 6.547.612 Einwohnern. Diese Höchstzahl wird nur in São Paulo erreicht. In der nächstgrößeren Stadt Rio de Janeiro mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.952.377 und 6.071.423 Einwohnern werden 50 Ratsmitglieder gewählt.

Bei der Wahl der Ratsmitglieder gilt das personalisierte Verhältniswahlrecht der Parlamentswahlen. Das bedeutet, dass die Kandidaten zwar auf einer Parteienliste antreten, die Wähler aber nicht unbedingt die Partei, sondern den Kandidaten wählen. Diejenigen Kandidaten einer Partei mit den meisten Stimmen erhalten ein Mandat. Deshalb wirbt

jeder Kandidat zunächst für sich selbst und erst in zweiter Linie für seine Partei. Bei der Wahl der Ratsmitglieder sind Wahlkoalitionen möglich, so dass über einen Verteilungsschlüssel auch Kandidaten kleiner Parteien eine Wahlchance haben.

Weltweit einzigartige Stellung der Kommunen

Die Kommunen und die Kommunalwahlen besitzen im politischen Prozess Brasiliens eine große Bedeutung. Weltweit einzigartig sind die Kommunen in Brasilien eigenständige Mitglieder des Bundes und unterstehen daher nicht der Aufsicht durch die Bundesstaaten oder die Bundesregierung. Die Verfassungsgebende Versammlung von 1988 hat den Kommunen diese eigenständige Rolle zugeschrieben, um nach der Zeit der Militärregierung und des Autoritarismus Dezentralisierung und Demokratie zu stärken.

In der Verfassung wurden den Kommunen eine ganze Reihe von Funktionen zugeschrieben, die sie selbständig oder als übertragene Aufgaben des Bundes oder der Bundesstaaten wahrnehmen sollen. Dafür sollen sie laut Verfassung und erweiternder Gesetzgebung Zuwendungen vom Bund bzw. den Bundesstaaten erhalten. Die Vergabeverfah-

ren solcher Transferleistungen sind allerdings keineswegs eindeutig geklärt, noch werden sie transparent praktiziert.

Deshalb besteht ein wesentliches Betätigungsfeld der Bürgermeister darin, in Brasília die Interessen ihrer Gemeinde zu vertreten und die Bereitstellung von Mitteln zu erreichen. Dazu muss ein Bürgermeister über gute Verbindungen zu den Ministerien und nicht zuletzt zu den Parlamentariern aus seinem Bundesland verfügen, um diese in die Lobbyarbeit für seine Gemeinde einzubinden.

Die brasilianischen Kommunen bewegen sich so in einem ständigen Spannungsfeld zwischen verfassungsmäßiger Autonomie und faktischer Abhängigkeit gegenüber der Bundesregierung und ihrer Landesregierung. Die großen Kommunen sind alle sehr stark gegenüber dem Bund verschuldet, verfügen aber gleichzeitig über eine größere politische Eigenständigkeit. Die mittelgroßen und kleinen Gemeinden sind dagegen dem Einfluss des Bundes und Landes stärker ausgesetzt. Vor allem in den ärmeren Landesteilen des Nordens und Nordostens gibt es zahlreiche Gemeinden, die praktisch exklusiv aus Bundeszuwendungen finanziert werden und daher in sehr hohem Maße vom Wohlwollen des Bundes abhängen.“... ■

Eleições Municipais



Präsident Lula – allseits gesuchter Wahlhelfer