



September 2010  
BRASILIEN

AUTOR: BERNARDO FIALHO

*Bernardo Fialho studiert Politikwissenschaft an der Universität Duisburg-Essen und arbeitet im Projekt „Politische Bildung“ der Konrad-Adenauer Stiftung in Rio de Janeiro mit*

## Inhalt

▪ Seite 1

*Elektronischer Urnengang*

▪ Seite 1

*Die Verhältniswahl*

▪ Seite 4

*Die Mehrheitswahl*

▪ Seite 4

*Reformen für das Wahljahr  
2010*

## Das Wahlsystem Brasiliens im Überblick

**Wahlsysteme beinhalten die Gesamtheit der Regeln, welche innerhalb eines Wahlprozesses bestimmen, wie die Wähler ihre Partei- und Kandidatenpräferenz in Stimmen ausdrücken und wie diese in Mandate (Sitze in der Legislative oder der Chef der Exekutive) übertragen werden. Dieser Prozess wird u.a. durch die Festlegung der Wahlkreiseinteilung, der Wahlwerbung, der Stimmgebung und der Stimmenverrechnung geregelt.**

### Elektronischer Urnengang

Wählen zu gehen ist in Brasilien nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht. Die Besonderheit im brasilianischen Wahlprozess besteht jedoch in dem elektronischen Urnengang, welcher zuerst bei den Kommunalwahlen 1996 als Experiment implementiert wurde. Dieses System elektronischer Stimmen galt von Beginn an als erfolgreich, so dass es im Wahljahr 1998 schon fast 60% der Wählerschaft umfasste und seit 2000 im ganzen brasilianischen Territorium eingesetzt wird. Obwohl sich dieses Modell in Brasilien etabliert hat und teilweise ins Ausland als Vorbild exportiert wird, gibt es keinen endgültigen Konsens in der Gesellschaft insbesondere über sein Sicherheitskonzept.

Im Wahljahr 2010 werden sechs Kandidaten legislativer und exekutiver Ämter in folgender Reihenfolge an der elektronischen Urne gewählt: ein Abgeordneter für das Landesparlament; einer für die nationale Abgeordnetenversammlung; zwei Senatoren; ein bundes-

staatlicher Gouverneur und der Präsident. Hierfür ist die Eingabe der entsprechenden Kandidatennummern in die Wahlurne erforderlich: Für die Landesparlamente sind sie fünf-, für die Abgeordnetenversammlung vier- und für den Senat dreistellig, während die ersten zwei Ziffern die Partei des jeweiligen Kandidaten kennzeichnen. Bei der Wahl des Präsidenten sind Partei- und Kandidatennummer also identisch. Um die Kandidatennummern nicht auswendig lernen zu müssen, dürfen die Wähler einen Notizzettel zur Urne mitbringen.

Das brasilianische Wahlsystem ist geprägt durch eine Mischung von personalisiertem Verhältniswahlrecht und Varianten der Mehrheitswahl. Aber wie funktionieren diese beiden Elemente des Wahlsystems aus technischer Perspektive und welche sind die unmittelbaren Folgen im Sinne des politischen Wettbewerbs? Diese Merkmale werden im Folgenden überblickend erläutert, um die Frage zu beantworten, wie die brasilianischen Politiker tatsächlich gewählt werden. Statt sich auf die Vor- bzw. Nachteile des brasilianischen Wahlsystems zu fokussieren, soll im Folgenden in erster Linie mehr Klarheit über das Verhältnis zwischen Wahlergebnis und Mandatsvergabe geschaffen werden. Abschließend werden die Reformbaustellen mit Blick auf das Wahljahr 2010 angeführt.

### Die Verhältniswahl

Die Verhältniswahl wurde erstmals anlässlich des Demokratisierungsprozesses im Jahr 1945 bei der Wahl der Abgeordneten-

## ONLINE-PUBLIKATION

SEPTEMBER 2010

[www.kas.de/brasilien](http://www.kas.de/brasilien)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

kammer eingeführt. Seitdem gab es nur wenige Änderungen an dem Modus, nach welchem die Abgeordneten in Brasilien gewählt werden. Das Proporzsystem wird bei der Wahl der legislativen Gewalt (mit Ausnahme der Senatswahl) auf allen Ebenen angewandt: bei der Abgeordnetenkammer sowie den Landesparlamenten und Gemeinderäten. Es existiert somit nur ein Wahlsystem mit denselben Regeln für die Wahl dieser legislativen Organe. Dabei darf ein Wähler seine Stimme entweder der Partei oder dem Kandidaten geben, wobei die zweite Möglichkeit v.a. wegen der starken Personalisierung des Wahlkampfes von der Wählerschaft bevorzugt wird.

Ausgehend von der Wahl der Abgeordnetenkammer sind vier fundamentale Aspekte beim brasilianischen personalisierten Verhältniswahlrecht zu berücksichtigen: erstens die Regeln zur Sitzverteilung; zweitens die Allianzbildung; drittens die offene bzw. lose gebundene Parteiliste; sowie viertens die Repräsentativitätsverzerrung in der Abgeordnetenkammer.

Da in Brasilien die Grenzen der Wahlkreise denen der Bundesstaaten entsprechen – welche z.T. flächenmäßig größer als Deutschland sind und mehr als 15, 20 oder 40 Mio. Einwohner haben –, müssen die einzelnen Kandidaten mit sehr viel Aufwand im ganzen Bundesstaat für sich werben, auch in Konkurrenz zu anderen Kandidaten ihrer eigenen Partei.

Bei der Errechnung der einer Partei bzw. Wahlallianz zustehenden Anzahl von Sitzen werden die Kandidatenstimmen zunächst wie Parteistimmen gezählt.

Die Sitzverteilung zwischen den Parteien bzw. Wahlallianzen wird durchgeführt nach zwei grundlegenden Schritten, nämlich a) der Errechnung des jeweiligen Wahlquotienten (die Anzahl aller gültigen Stimmen in einem Wahlkreis geteilt durch die Anzahl der zu verteilenden Sitze) und b) der Division der von einer Partei bzw. Wahlallianz erhaltenen Stimmen durch den zuvor errechneten

Wahlquotienten. Das (abgerundete) Ergebnis drückt die einer Partei bzw. Allianz zustehenden Sitzanzahl aus.

Anhand eines Beispiels aus der Wahl des Landesparlaments im Bundesstaat São Paulo 1986, lässt sich dies veranschaulichen:

Dabei betrug die Anzahl aller gültigen Stimmen 11.906.594, während 60 Sitze zu vergeben waren. Durch die oben beschriebene Division ergab sich ein Wahlquotient von  $11.906.594 / 60 = 198.433$ . Die PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) erhielt 5.274.397 Stimmen, welche, geteilt durch den Wahlquotienten (198.433), eine Anzahl von 26 Sitze ergaben ( $5.274.397 / 198.433 = 26,578$ ). Dagegen erhielt eine weitere Partei, die PDT (Partido Democrático Trabalhista), 389.520 Stimmen und konnte somit ( $389.520 / 198.433 = 1,96$ ) nur einen Sitz im Landesparlament erlangen. Falls sie nicht an Wahlallianzen teilnehmen, sind Parteien, die den Wahlquotienten nicht erreichen von der Sitzverteilung ausgeschlossen. Somit funktioniert der Wahlquotient in diesem Fall wie eine Sperrklausel.

Da die Ergebnisse bei der Berechnung der Sitzanzahl abgerundet werden, besteht die Möglichkeit, dass bei der ersten Verteilungsrunde nicht alle Sitze besetzt werden. Dann kommt es zu einem weiteren Schritt der Sitzverteilung unter Anwendung der Methode des „größeren Mittelwerts“. Dabei wird die Gesamtzahl der von einer Partei bzw. Wahlallianz erhaltenen Stimmen durch die Anzahl der von ihr im Rahmen der ersten Verteilungsrunde bereits besetzten Sitze plus eins geteilt. Beim Beispiel der PMDB ergab sich also folgender Mittelwert:  $5.274.397 / (26 + 1) = 195.348$ . Im Vergleich dazu erreichte die PDT einen Mittelwert von  $389.520 / (1 + 1) = 194.760$ . Die Mittelwerte der Parteien und Wahlallianzen werden anschließend miteinander verglichen, wobei jener Partei oder Allianz mit dem größten Mittelwert der übrige Sitz zugesprochen wird. Sofern anschließend noch immer nicht alle Sitze vergeben sind, erfol-

## ONLINE-PUBLIKATION

SEPTEMBER 2010

[www.kas.de/brasilien](http://www.kas.de/brasilien)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

gen weitere Verteilungsrunden. In jeder weiteren Runde muss der Mittelwert jener Partei bzw. Wahlallianz, welche zuvor einen zusätzlichen Sitz erhalten hat, neu berechnet werden: Angenommen, die PMDB hat in der ersten Runde einen weiteren Sitz erhalten, dann betrüge ihr Mittelwert in der nächsten Verteilungsrunde nur noch  $5.274.397 / 27+1 = 188.371$ . Damit würde beispielsweise die PDT, die in der ersten Runde keinen zusätzlichen Sitz erhalten hat, in der zweiten Runde über einen größeren Mittelwert verfügen als die PMDB und damit den übrigen Sitz zugesprochen bekommen.

Nach der Sitzverteilung zwischen den Parteien (und Wahlallianzen) ist nun zu bestimmen, welche Kandidaten der jeweiligen Parteilisten die Mandate erhalten. Im brasilianischen Wahlsystem richtet sich die Auswahl nach der Anzahl der persönlichen Stimmen, die auf die Kandidaten entfallen sind. Die ursprüngliche Position eines Kandidaten auf seiner Parteiliste ist dabei unerheblich. Dieses Modell stellt somit eine Form der offenen bzw. lose gebundenen Liste dar.

Dieser Aspekt des brasilianischen Wahlsystems wird häufig stark kritisiert und als reformbedürftig erachtet. Eine offene Liste erhöhe die innerparteiliche Konkurrenz, wodurch die Parteien geschwächt würden. Denn die Kandidaten müssen im Wahlkampf vor allem ihre Person in den Vordergrund stellen. Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich auf die Möglichkeit der Stimmenübertragung zwischen Kandidaten einer selben Partei oder Wahlallianz. Wenn z.B. ein sehr populärer Kandidat einer Mikropartei alleine so viele Stimmen erhält, dass seiner Partei aufgrund der Sitzverteilung mittels Wahlquotienten weitere Sitze zustehen, dann können andere Kandidaten derselben Partei diese besetzen, selbst wenn sie persönlich bei der Wahl nur sehr wenige Stimmen erhalten haben. Für den Wähler ist dieses durchaus komplizierte System der Sitzverteilung nur sehr schwer oder gar nicht nachzuvollziehen.

Wie bereits erwähnt, darf eine Partei im brasilianischen Wahlsystem entweder alleine oder in einer Wahlallianz am Wahlprozess teilnehmen. Bei der Sitzverteilung werden die Stimmen aller einer Wahlallianz angehörenden Parteien summiert, als wäre die Allianz eine einzige Partei. Die Sitzverteilung erfolgt also nicht proportional zu den jeweiligen Stimmenanteilen der Parteien innerhalb einer Wahlallianz, sondern richtet sich nach der individuellen Stimmenanzahl der einzelnen Kandidaten der Allianzliste. Daher geht es für jede Partei innerhalb einer Wahlallianz wichtig, dass ihre eigenen Kandidaten möglichst viele individuelle Stimmen erhalten. Folglich ist es gerade für die so genannten Mikroparteien besonders wichtig, über populäre Einzelkandidaten zu verfügen, während das Parteiprofil von sehr viel geringerer Bedeutung ist.

Dieses Merkmal führt oft zu einer Repräsentativitätsverzerrung der Parteien in den legislativen Organen. Denn es besteht kein zwangsläufiger direkter Zusammenhang zwischen dem Stimmenanteil einer Partei und der Anzahl ihrer parlamentarischen Sitze. Während eine allein konkurrierende Partei in einem Bundesstaat den Wahlquotienten erreichen muss, damit mindestens einer ihrer Kandidaten ins Parlament einzieht, so kann eine Partei in einer Wahlallianz die Wahl eines Kandidaten garantieren, selbst wenn diese Partei – individuell betrachtet – stimmenmäßig unter dem Wahlquotienten bleibt. Wenn man das Ergebnis des Stimmenanteils der einzelnen Parteien analysiert und mit den von ihr erreichten Sitzen vergleicht, erlangen Parteien mit geringeren Stimmenanteilen oft mehr parlamentarische Sitze als andere Parteien mit besseren Wahlergebnissen.

Die in Brasilien geltende Formel favorisiert zudem die stärkste Partei in einem Bundesland, d.h. eine Partei, welche das jeweils beste Wahlergebnis in möglichst vielen Bundesländern erreicht, erlangt folglich eine überrepräsentierte Fraktion auf nationaler Ebene. Ebenfalls sind diejenigen Parteien auf nationaler Ebene überrepräsentiert, de-

ren Stimmen sich in den kleineren bzw. bevölkerungsarmen Bundesstaaten, z.B. im Norden Brasiliens, konzentrieren. Dagegen bleiben Parteien, die beispielsweise in São Paulo am stärksten sind, in der nationalen Abgeordnetenversammlung unterrepräsentiert.

### Die Mehrheitswahl

Die brasilianischen Exekutivchefs werden direkt mittels zweier unterschiedlicher Regeln gewählt. Der Präsident, die Gouverneure und Bürgermeister der Kommunen mit über 200.000 Wahlberechtigten werden durch ein System von bis zu zwei Wahlgängen gewählt. Um im ersten Wahlgang gewählt werden zu können, muss ein Kandidat die Hälfte der gültigen Stimmen plus eins auf sich vereinen. Ist dies nicht der Fall – wie immerhin bei drei der fünf Präsidentschaftswahlen seit der Verfassungsänderung von 1988 – findet ein zweiter Wahlgang („Stichwahl“) mit den zwei bestplatzierten Kandidaten statt. Dieses Verfahren garantiert, dass der Wahlsieger am Ende die Unterstützung von mehr als 50% Wähler bekommt. Die Bürgermeister der Kommunen mit unter 200.000 Wahlberechtigten werden durch ein System einfacher Mehrheit gewählt, d.h. der Kandidat mit den meisten Stimmen wird gewählt, ohne dass ein zweiter Wahlkampf stattfindet.

Zwei Verfassungsänderungen haben die Regeln des brasilianischen Präsidentialismus modifiziert: Zunächst wurde das präsidentielle Mandat im Jahr 1994 von 5 auf 4 Jahre reduziert, mit der Absicht, eine stärkere Beziehung zwischen Präsidentschaftswahl und der Repräsentation der Parteien in der Abgeordnetenversammlung herzustellen. Seitdem findet die Präsidentschaftswahl simultan mit der Wahl der beiden legislativen Kammern des nationalen Kongresses (Abgeordnetenversammlung und Senat), der bundesstaatlichen Gouverneuren und Landesparlamente statt und hat damit einen nicht unerheblichen Einfluss auf deren Ergebnisse. Die zweite Verfassungsbearbeitung aus dem Jahr 1997 erlaubt den Regierungschefs aller Ebenen (Präsident, Gouverneure und Bürgermeis-

ter) für die konsekutive Wiederwahl zu kandidieren. Diese Änderung trat bereits 1998 in Kraft und ermöglichte die Wiederwahl des damaligen Präsidenten Fernando Henrique Cardoso.

Die 81 Senatoren (jeweils 3 Vertreter pro Bundesland) haben ein achtjähriges Mandat und werden mit einfacher Mehrheit gewählt: Ihre Wahl erfolgt zeitlich versetzt: In einem Wahlprozess wird ein Senator pro Bundesstaat gewählt, bei der nächsten Wahl, vier Jahre später, dann die anderen beiden Senatoren eines Bundesstaates.

### Reformen für das Wahljahr 2010

Seit dem Demokratisierungsprozess der 80er Jahre wird permanent die Notwendigkeit einer politischen Reform in Brasilien diskutiert, jedoch fehlt der Konsens für tiefgreifende institutionelle Veränderungen. Zwar wurde 2009 eine Wahlreform vom Kongress beschlossen und nach punktuellen Vetos seitens Präsident Lula von demselben erlassen. Zentrale Strukturprobleme blieben allerdings außer Acht und darum wird die Reform zu Recht als Minireform bezeichnet. Es hat allerdings eine Reihe von Neuerungen gegeben, die jeweils vor den Wahlen in Kraft getreten sind. So fand seit den 80er Jahren keine Wahl mit denselben Regeln des vorherigen Wahlprozesses statt. Das permanente Abändern einzelner Wahlregeln scheint bereits Teil der politischen Kultur Brasiliens geworden zu sein.

Auch im Wahljahr 2010 gelten neue Regelungen, die sich insbesondere auf den Wahlkampf im Internet beziehen, da es diesbezüglich zuvor keine spezifische Gesetzgebung gab. Die Neuerungen können folgenderweise zusammengefasst werden:

- **Kampagne im Internet:** Ab 2010 gilt die Meinungsfreiheit im Netz während des Wahlkampfes, ohne Anonymität und begleitet von dem Anspruch auf Rückantwort. Damit zusammenhängend dürfen die Kandidaten ihre persönlichen Websites einschließlich der sozialen Netzwerke bspw. Facebook und Twitter sowie Blogs während des Wahlkampfes

behalten. Ein Verbot besteht nur bei den Webseiten gemeinnütziger, privatwirtschaftlicher und amtlicher Organisationen sowie Internetseiten mit beruflichen Zwecken. Um die Entstehung eines Marktes elektronischer Datenbanken zu verhindern, ist die entgeltpflichtige Werbung im Netz verboten. Ein Verstoß gegen diese Regel führt zu Geldstrafen in Höhen von R\$5.000 bis R\$30.000 (ca. €2.240 bis €13.440).

- **Spam:** Um die Nutzung von Spam, also unerwünschten automatischen Werbe-E-mails zu verhindern, legt das Gesetz fest, dass die Emails über die Möglichkeit der Abbestellung durch den Empfänger verfügen müssen. Sollte eine Abbestellung innerhalb von 48 Stunden nicht erfüllt werden, muss der für den Spam Verantwortliche R\$100 (ca. €45) Strafe pro Email bezahlen.
- **Elektronische Mitteilungen:** Das neue Wahlgesetz erlaubt den Kandidaten während des Wahlprozesses, von anderen Formen elektronischer Meldungen Gebrauch zu machen. Dazu gehören auch Mitteilungen über Handys (SMS).
- **Spende:** Ab sofort gibt es eine Regelung zum Geldeingang für die Kampagne, wie sie in anderen Ländern bereits existiert. Die Wähler dürfen Kandidaten oder Parteien über das Internet per Kreditkarte Spenden zukommen lassen, maximal jedoch 10% ihres Bruttoeinkommens. Ausgeschlossen von dieser Möglichkeit sind Körperschaften, wie z.B. ausländische Regierungen, Träger öffentlicher Dienstleistungen, Gewerkschaften oder sportliche Entitäten, die keine öffentlichen Zuschüsse bekommen. Ebenso wenig dürfen diese Körperschaften Kandidaten oder Parteien elektronische Zugangsdaten ihrer Kunden und Mitglieder zukommen lassen. Die Parteien sind dazu verpflichtet, alle erhaltenen Spenden bekannt zu machen.
- **Debatte:** Sowohl Radio- als auch Fernsehsendungen bleiben dazu verpflichtet, alle Spitzenkandidaten einzuladen, wenn sie eine Debatte durchführen. Aber diese darf stattfinden, wenn ihre Regeln von 2/3 der Kandidaten akzeptiert werden, was nicht die Anwesenheit aller Kandidaten voraussetzt. Das Internet wurde nicht in diese Regeln einbezogen.
- **Soziale Programme:** Körperschaften im Bereich Sozialhilfe, die an Kandidaten gekoppelt sind, dürfen nicht anlässlich des Wahlkampfes soziale Programme schaffen bzw. ausbauen. Kandidaten für exekutive Mandate dürfen weiterhin nicht an Eröffnungen öffentlicher Einrichtungen bis zu drei Monaten vor den Wahlen teilnehmen.
- **Frauen:** Nach dem neuen Wahlgesetz müssen 5% des Parteifonds für die Schaffung und Beibehaltung von Programmen zur Förderung der Frauenpartizipation in der Politik reserviert sein. Sollte dies nicht berücksichtigt werden, müssen die Parteien zu den 5% noch zusätzliche 2,5% für das nächste Jahr addieren. In der Radio- und Fernsehwerbung während Nicht-Wahljahren sollen zwischen 19.30 und 22 Uhr mindestens 10% der Zeit zugunsten der Förderung der Frauenpartizipation genutzt werden. Außerdem legt das Gesetz auch fest, dass mindestens 30% der Kandidaten Frauen sein müssen.
- **Wahlfreizügigkeit:** Die Wähler dürfen nun auch außerhalb ihres Wahlkreises wählen gehen, jedoch gilt dies lediglich für die Präsidentschaftswahl.
- **Stimmenausdruck:** Zwecks der Stichproben werden ab 2014 in jeder Wahl 2% der Stimmen vom, in Brasilien für juristische Wahlfragen zuständigen, Tribunal Superior Eleitoral (TSE) ausgedruckt. Die ausgedruckten Stimmen bewahren die Anonymität der Wähler und können bei einer eventuellen Stimmenzählung benutzt werden.

Zwar sind die ungeraden Jahre bekannt für eine umfassendere legislative Agenda mit größeren Reformmöglichkeiten, da weder kommunale noch nationale Wahlen stattfinden. Allerdings bleibt es fraglich, ob ab 2011 ein Konsens für strukturelle Reformen des brasilianischen politischen Systems im Kongress erreicht werden kann. Eher ist zu erwarten, dass sich die bisherige Lähmung auch in näherer Zukunft nicht auflösen wird, was Anlass gibt für Debatten über eine größere Intervention der Judikative in der Politik zwecks Durchsetzung tiefer gehender Reformen.