



Mai 2011
BRASILILIEN

AUTOR: MARTIN KORES

Inhalt

▪ Seite 1

Kritik am bestehenden Wahlsystem - Verhältniswahlrecht mit offenen Parteilisten

▪ Seite 2

Die zur Debatte stehenden Wahlmodi

▪ Seite 3

Weitere Aspekte der politischen Reform

▪ Seite 4

Fazit und Ausblick

Die politische Reform in Brasilien – eine endlose Geschichte?

Die Worte „Karneval“ und „Zirkus“ sind in letzter Zeit in den politischen Ressorts der brasilianischen Zeitungen aufgetaucht. Vor allem Parteiensystem¹ und Wahlrecht werden als reformbedürftig erachtet. Ein kurioser Beweis ist die Wahl des Humoristen und Sängers Francisco Everardo Oliveira, genannt Tiririca, zum Bundesabgeordneten. Mit dem Motto „Was macht eigentlich ein Abgeordneter? Um ehrlich zu sein, ich weiß es nicht. Aber wähle mich, dann erzähle ich's dir.“ war er mit 1,35 Millionen Stimmen der meistgewählte Abgeordnete bei den Kongresswahlen 2010.

Um derartige Phänomene zu verhindern und die Zustände des politischen Systems zu verbessern, hat die von Präsidentin Dilma Rousseff geführte Regierung eine Reform des politischen Systems auf ihre Agenda gesetzt. Seit März 2011 tagen zwei Sonderkommissionen im brasilianischen Kongress (Abgeordnetenhaus und Senat), um Änderungsvorschläge zu formulieren. Diese Initiative ist nicht die erste ihrer Art. Seit dem Demokratisierungsprozess in den 80er-Jahren ist das Thema der Politischen

Reform immer wieder aufgekommen. Die beiden letzten konkreten Anstöße während der Regierungszeit Lulas haben keine Mehrheit gefunden.²

KRITIK AM BESTEHENDEN WAHLSYSTEM³ - VERHÄLTNISSWAHLRECHT MIT OFFENEN PARTEILISTEN

Die Brasilianer wählen ihre Repräsentanten des Bundes-, der Landes- und der Kommunalparlamente nach dem Verhältniswahlrecht. Jedem der 27 Bundesstaaten steht in der nationalen Abgeordnetenversammlung eine feste Anzahl an Abgeordneten zu. Je nach Größe des Bundesstaates, aber nicht proportional zur jeweiligen Einwohnerzahl, sind das drei bis maximal 70. Bei der Stimmenabgabe wird die Stimme zweifach gezählt: Für die Partei, um die Anzahl ihrer Mandate zu bestimmen, und für eine Person. Die verfügbaren Mandate einer Partei in einem Bundesstaat werden von ihren Kandidaten mit den meisten Stimmen wahrgenommen („offene

¹ Nähere Informationen zum brasilianischen Parteiensystem:
<http://www.kas.de/brasilien/de/publications/19190/>

² Nähere Informationen zu bisherigen Initiativen der politischen Reform (Portugiesisch): *Cadernos Adenauer* 1/2010,
<http://www.kas.de/brasilien/pt/publications/19910/>

³ Nähere Informationen zum Wahlsystem:
<http://www.kas.de/brasilien/de/publications/20654/>

Liste“). Dieses System führte in der brasilianischen Öffentlichkeit immer wieder zu folgenden Kritikpunkten:

Repräsentativitätsverzerrung: Beim Fall „Tiririca“ kam es zu einer vom Wähler nicht beabsichtigten Stimmenübertragung. Durch die enorme Anzahl an Stimmen, die Tiririca auf sich vereinen konnte, standen seiner Wahlallianz so viele Sitze zu, dass Kandidaten mit relativ wenigen Stimmen „im Schlepptau“ mit ihm ins Parlament einzogen. Beim extremsten Fall dieser Art erhielt ein ehemaliger Big-Brother-Star mit 13.018 Stimmen ein Mandat, im Gegensatz zu 56 Kandidaten, die mehr Stimmen erhalten hatten, deren Parteien aber kein Mandat mehr zustand. Es ist Usus, dass sich beim Volk beliebte Persönlichkeiten als Kandidaten aufstellen lassen, um den Parteien mit ihren Wählerstimmen Mandate zu sichern und andere Kandidaten „mitzuziehen“. Die politische Kompetenz des „Zugpferds“ und seine Identifikation mit den Inhalten der Partei sind dabei kaum von Bedeutung.

Schwäche der Parteien: Auf der Wahlwerbung ist neben dem Namen eine Nummer angegeben. Für die Stimmabgabe muss der Wähler sich diese Nummer merken, um sie in die elektronische Wahlurne einzutippen. Daher nimmt diese Nummer in der Wahlwerbung neben dem groß dimensionierten Bild der Person einen wichtigen Platz ein, anders als beispielsweise das Logo der jeweiligen Partei, das man bisweilen vergebens sucht. Viele Wähler wissen bei der Stimmabgabe nicht, für welche Partei der von ihnen Gewählte kandidiert.⁴ Dies ist bei der großen Auswahl an Kandidaten (im Bundesstaat São Paulo sind es beispielsweise 1.169 Kandidaten) kein Wunder. Kandidaten derselben Partei

konkurrieren auch untereinander um die Wählerstimmen. Die Dominanz der Kandidaten über die Parteien wird somit durch die Beschaffenheit des Wahlsystems verstärkt.

Weitere Kritikpunkte: Ein weiteres Problem beim Stimmenfang ist die Größe der Wahlkreise. Die Kandidaten müssen im ganzen Bundesstaat für sich werben, in São Paulo bedeutet dies ca. 30 Millionen Wahlberechtigte. Die logische Konsequenz ist eine Wettbewerbsverzerrung: Finanziell stärkere Kandidaten können umfangreichere Wahlkampagnen durchführen, die mehr Wähler erreichen. Auch die Zusammenschlüsse der Parteien sind fragwürdig. Wahlallianzen werden nicht immer aus programmatischer Übereinstimmung gebildet, sondern auf Grund praktischer Vorteile. Da sie bei der Wahl als eine Partei gewertet werden, schließen sich größere Parteien mit „Satellitenparteien“ zusammen, um auch Abgeordnete mit wenigen Stimmen durch die erwähnte Stimmenübertragung ins Parlament zu holen. Ein weiterer Grund ist, die verfügbare Zeit für die gesetzlich garantierte Wahlwerbung in Fernsehen und Rundfunk durch eine Wahlallianz zu erhöhen. In der Kritik stehen außerdem die vermehrten Fraktionswechsel der Abgeordneten. Auch das System der Vertretung von Senatoren wird angezweifelt: Es kommt vor, dass Finanzierer von Wahlkampagnen (z. B. Großunternehmer) zu Stellvertretern der Kandidaten ernannt werden und während der Amtszeit wegen Rücktritts des jeweiligen Senators dessen Mandat weiter ausführen. Diese Ereignisse erhöhen die Wahrscheinlichkeit des Einflusses persönlicher (Wirtschafts-)Interessen auf die Politik.

DIE ZUR DEBATTE STEHENDEN WAHLMODI

„Distritão“ – reines Mehrheitswahlrecht: „Distritão“ bedeutet „großer Wahlkreis“ und meint damit die 27 brasilianischen Bundesstaaten als Wahlkreise, so wie es auch im derzeitigen System der Fall ist. In

⁴ Nähere Informationen, insbesondere zur Präsidentschaftswahl 2010:

<http://www.kas.de/wf/de/33.21553/>

jedem dieser Wahlkreise würden die Abgeordneten mit den meisten Stimmen direkt ins Parlament gewählt werden. Die Änderung zum aktuellen System bestünde darin, dass die Stimmen nicht für die Partei gezählt und somit das Verhältnissystem aufgegeben würde. Eine vom Wähler unbeabsichtigte Stimmenübertragung zwischen Kandidaten derselben Partei wäre nicht mehr möglich. Für dieses Wahlsystem spricht sich die „Partido do Movimento Democrático Brasileiro“ (PMDB) aus, Kritik kommt seitens des Regierungspartners, der „Partido dos Trabalhadores“ (PT): Der „Distritão“ führe zu einer weiteren Schwächung der Parteien, die Wahl sei noch personalisierter und damit noch abhängiger von der finanziellen Situation der Kandidaten.

„Voto Distrital Misto“ – personalisiertes

Verhältniswahlrecht: Diese Alternative erinnert an das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Die Hälfte der Abgeordneten würde nach dem Verhältniswahlrecht über starre Parteilisten bestimmt, während die andere Hälfte mittels Direktmandat in ihren Wahlkreisen in die Kammer einzöge. In jedem Wahlkreis würde demnach genau ein Abgeordneter per Mehrheitswahlrecht bestimmt. Zur Implementierung dieses Systems wäre zuerst eine Einteilung von Wahlkreisen von gleicher Bevölkerungsstärke nötig, was von Kritikern dieses Vorschlags als kaum realisierbar bezeichnet wird. José Serra („Partido da Social Democracia Brasileira“, PSDB), ehemaliger Präsidentschaftskandidat der Opposition, spricht sich für den „Voto Distrital Misto“ aus und bezeichnet eine Einteilung der Kommunalbezirke für die Kommunalwahlen 2012 als realistisch. Beispielsweise würde der Bezirk der Stadt Rio de Janeiro mit seinen rund vier Millionen Wahlberechtigten in kleinere Wahlbezirke unterteilt werden.

„Lista Fechada“ – Verhältniswahlrecht mit

starrten Parteilisten: Bei diesem Vorschlag würde das Verhältniswahlrecht beibehalten werden. Der Unterschied zur

aktuellen Situation bestünde darin, dass die den Parteien zustehenden Mandate mit Personen ihrer eigenen, vorher definierten Listen besetzt würden. Der Wähler würde sich bei der Stimmabgabe nur für eine Partei entscheiden und hätte keinen Einfluss mehr auf die Person, die das Mandat erhält. Nach Meinung der PT, die sich für dieses System ausspricht, beendet die „Lista Fechada“ die starke Personalisierung der Wahlen. Statt der Persönlichkeit der Kandidaten müsste der Wähler die inhaltliche Ausrichtung der Partei als Kriterium für die Wahl heranziehen. Diese wären dazu aufgefordert, sich stärker programmatisch zu profilieren. Kritiker sehen hierbei zu viel Macht bei den Parteispitzen, da diese die Listen aufstellen würden und somit direkt Einfluss auf die Mandatsverteilung hätten.

WEITERE ASPEKTE DER POLITISCHEN REFORM

Neben der Wahlrechtsdebatte stehen, einhergehend mit den öffentlichen Kritikpunkten, weitere Punkte auf der Agenda der Kommissionen, die umfangreiche Veränderungen nach sich ziehen können. Unter anderem sollen Wahlallianzen und Fraktionswechsel ohne Mandatsverlust abgeschafft bzw. weiter erschwert werden. Um bei Wahlkämpfen gleiche Bedingungen zu schaffen, steht eine rein öffentliche Finanzierung dieser zur Debatte. Die Ausübung der Ämter des Präsidenten und der Gouverneure der Bundesstaaten soll auf eine einzige Wahlperiode von fünf Jahren (aktuell: vier Jahre mit einmaliger Wiederwahl) begrenzt werden. Frauenquoten sollen für die Parteilisten eingeführt werden. Das Vertretungsrecht der Senatoren soll stark begrenzt werden; es sollen keine Verwandten als Stellvertreter eingesetzt werden dürfen. Diese sollen das Mandat nur zeitlich begrenzt wahrnehmen können.

FAZIT UND AUSBLICK

Nachdem bei den bisherigen Reforminitiativen kein weiter gehender Konsens gefunden wurde und es nur zu „Minireformen“ kam, bleibt abzuwarten, ob dieses Mal ein Durchbruch gelingt. Noch im April wurde in der Sonderkommission des Senats über die Themen abgestimmt, wobei die „Lista Fechada“ favorisiert wurde. Ende September werden Senat und Abgeordnetenhaus im Plenum über die Vorschläge abstimmen. Daraufhin soll ein Volksentscheid durchgeführt werden.

Jedoch wird, wie bei den bisherigen Vorhaben, auch dieses Mal an der Realisierbarkeit der aktuellen Initiative gezweifelt. Kritiker behaupten, dass die Abgeordneten in den Kommissionen zu eilig über die Themen abstimmen mussten in Anbetracht der grundlegenden Bedeutung der anvisierten Reform. In nur einem Monat müssten die Abgeordneten die Debatten „im Galopp“ durchführen, inhaltliche Tiefe und gut abgewogene Entscheidungen blieben auf der Strecke. Auch die nötige Kompromissbereitschaft könnte sich als zu große Hürde für einen wirklichen Schritt nach vorn erweisen. Da die Wahlmodi Vor- und Nachteile für die unterschiedlichen Parteien mit sich bringen, droht ein Konsens aufgrund von Partikularinteressen verhindert zu werden. Auch von den anderen Punkten der Reform werden die Interessen vieler Abgeordneten berührt, so dass ein erneutes Scheitern keine Überraschung wäre.

Doch auch wenn es am Ende nicht zu einer echten Reform kommen sollte, ist die aktuelle Initiative ein Schritt in die richtige Richtung. Allein die mediale Präsenz des Themas sorgt für mehr Bewusstsein in der Bevölkerung für die Missstände im bestehenden Wahlsystem. Denn Politikverdrossenheit und Unkenntnis sind durchaus verbreitet. Zum einen ist die Demokratie Brasiliens noch relativ jung und zum anderen sind die Bürger wegen des stark personalisierten Wahlrechts daran

gewöhnt, sich kaum mit den Inhalten von Politik auseinander zu setzen. Aufgrund zahlreicher Korruptionsskandale und der im internationalen Vergleich hohen Kosten des Legislativ- und Verwaltungsapparates werden die Politiker überwiegend als eine von der Bevölkerung losgelöste und nutzlose Elite wahrgenommen. Mit einer Reform des politischen Systems könnte in der Bevölkerung Vertrauen in die Politik zurück gewonnen werden.

Außerdem würde ein die Parteien stärkendes neues Wahlsystem, wie es bei der „Lista Fechada“ und dem „Voto Distrital Misto“ der Fall wäre, Politiker und Parteien zu einer klareren inhaltlichen Profilierung und die Medien zu einer entsprechenden Berichterstattung bewegen. Durch einen solchen Prozess würde der Wähler dazu angeregt, sich intensiver mit politischen Inhalten zu beschäftigen. Klar ist aber auch, dass eine Reform allein keine Wunder schafft.

AUTOR: Martin Kores

Er studiert Internationale Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Lateinamerika an der Universität Tübingen und war Praktikant bei der KAS in Rio de Janeiro im März/April 2011.