



Wahlen und Stimmenkauf in Brasilien

Nach den letztjährigen Wahlen in Brasilien und der politischen Wende auf Bundesebene zum Jahresanfang 2003 konzentriert sich die Aufmerksamkeit der politischen Beobachter gegenwärtig auf die Herausforderungen, die in den verschiedenen Politikbereichen auf die neue Regierung unter Lulas Präsidentschaft zukommen. Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich nicht mit dem Wahlausgang und dessen Konsequenzen. Am Ausgang steht vielmehr die Frage, ob und inwieweit Wahlen in Brasilien frei und fair verlaufen und damit als eine sichere Stütze der Demokratie bezeichnet werden können.

TEXT: BRUNO WILHELM SPECK*

Freie und faire Wahlen sollten einer Reihe von Kriterien genügen. Dazu gehören eine unabhängige und unparteiische Organisation des Wahlprozesses, eine informierte und in ihrer Entscheidung freie Wählerschaft und Kandidaten bzw. Parteien, die unter fairen Chancen am Wettbewerb um das Vertrauen der Bürger teilnehmen. Die Liste der Schwierigkeiten auf dem Weg zu demokratischen Wahlen ist lang. Oft fehlt es schlicht an Wahlmöglichkeiten, d.h. das Spektrum der zur Wahl stehenden Parteien ist sehr eng oder schließt bestimmte Akteure bewusst aus. Wo denn eine reelle Wahlmöglichkeit besteht, kann die Wahladministration ein Einfallstor für Manipulationen und Fälschungen darstellen. Möglichkeiten bieten sich dabei von der Wählerregistrierung über den eigentlichen Wahlakt bis zur Stimmauszählung.

Brasilien hat auf diesen beiden Gebieten im Laufe des letzten Jahrhunderts erhebliche Fortschritte erzielt. Eine reduzierte Form des politischen Pluralismus gibt es mindestens seit Mitte des 20. Jahrhunderts. Er lebte sogar in der Zeit der Militärdiktatur in dem verordneten Zweiparteiensystem weiter. Bereits zuvor erfuhr die Manipulation der Wahladministration eine schrittweise Einschränkung. Eine erste wichtige Etappe bestand in der Einführung einer unabhängigen, der Judikative unterstellten Wahlgerichtsbarkeit 1932, wodurch die Durchführung der Wahl dem Zugriff der politischen Gremien weitgehend entzogen wurde. Eine zweite Etappe wurde vor kurzem mit der schrittweisen Einführung der elektronischen Stimmabgabe und Auszählung (1996 und 2000) gemeistert.

Die Wahlmanipulationen erfuhren also eine schrittweise Einschränkung – oder wurden in andere Bereiche verlagert. Einer dieser neuen Schauplätze der Wahlfälschung, nach der Konsolidierung einer unabhängigen Wahladministration, bestand in der Manipulation des Wählerwillens. Zunächst durch Druck und Drohung, später durch raffinierte Verführung und Einbindung in Tauschverhältnisse, heute durch zunehmend aufwändige Werbetechniken wird der Wähler zur Zielscheibe gezielter Manipulationen. Im Folgenden soll nur von einer dieser Varianten der Wählermanipulation die Rede sein, nämlich dem Stimmenkauf.

Stimmenkauf in Brasilien

Beispiele für Stimmenkauf in Brasilien sind die Begleichung von Arzt- oder Rezeptkosten bedürftiger Wähler durch Kandidaten oder ihre Mittelsmänner,

die Bereitstellung von Baumaterial für Gemeinschaftseinrichtungen wie Clubs oder Kirchen, deren Leiter dann als Multiplikatoren Einfluss auf ihre Mitglieder nehmen sollen, die Vermittlung staatlicher Vergünstigungen an Wähler oder Wählergruppen oder eben auch der Versuch, die Wähler kurz vor der Stimmabgabe durch direkte Geldleistungen umzustimmen.¹ Von Stimmenkauf im engeren Sinn kann man dann sprechen, wenn die Wähler für ihr Wahlverhalten materiell vergütet werden. Weder programmatische Orientierungen noch ein langfristiges Vertrags- oder Vertrauensverhältnis spielen eine Rolle für die Beziehung zwischen Kandidaten und Wählern. Auch hat die auf diese Weise abgespeiste Wahlklientel nach der Wahl keine politischen Ansprüche zu stellen. In der Regel ist die Tauschbeziehung mit der Wahl abgeschlossen.

Es ist bekannt, dass viele Kandidaten in Brasilien auch heute noch materielle Gegenleistungen für die Wahlstimme anbieten. Ungewiss ist, ob wir es mit einer Randerscheinung oder einem Massenphänomen zu tun haben. In Wahlkampfzeiten kommt in Brasilien immer wieder die Sprache auf die Bedeutung des Stimmenkaufs für den Ausgang der Wahl. Stimmenkauf ist natürlich auch in Brasilien illegal und kann bestraft werden. Aber ein juristischer Nachweis gestaltet sich meist schwierig. Deshalb sind die von der Wahljustiz abgeurteilten Fälle gering. Geschichten vom Stimmenhandel und vermeintlich gezahlten Summen aber jedem Brasilienkenner geläufig. Tatsächlich besteht aber weitgehend Unklarheit darüber, welche Bedeutung dieses Phänomen für den Wahlausgang hat. Eine empirische Untersuchung von Transparência Brasil² und dem Meinungsforschungsinstitut Ibope ist diesen Fragen für die Kommunalwahlen von 2000 nachgegangen. Bevor die Ergebnisse vorgestellt werden, soll das Phänomen des Stimmenkaufs aber kurz historisch und politisch eingeordnet werden.

Geschichte und Gegenwart

Worauf begründet sich der Stimmenkauf? Auf der Seite der Bürger wird vor allem materielle Not, Unwissenheit und eine rückständige politische Kultur für die Bereitschaft zum Verkauf der Stimme verantwortlich gemacht. Den Politikern wird eher Prinzipienlosigkeit auf der Suche nach dem Weg zur Macht unterstellt. Dabei kann die Initiative durchaus auch von den Bürgern ausgehen, die die Chance nutzen, die Politiker in der Wahlphase um materielle

Hilfeleistungen anzugehen. In diesen individuellen Schuldzuweisungen ist aber kaum Aufklärung zu finden über ein Phänomen, das tiefe historische Wurzeln aufweist.

Für Sozialwissenschaftler handelt es sich beim Stimmenkauf um ein Übergangsphänomen in der Geschichte vieler Demokratien.

In Brasilien waren weite Wählerkreise noch bis weit in die Erste Republik (1889–1930) hinein zu isoliert von den Themen nationaler Politik und zu abhängig von den sozioökonomischen Eliten, als dass man von einer Wahl im eigentlichen Sinne hätte sprechen können. Ohne ein Minimum an Informationen über die politischen Alternativen und unter dem Druck der lokalen Elite war weder von einer informierten noch von einer freien Wahl zu sprechen. Außerdem erfolgte die Stimmabgabe nicht geheim, und der Prozess der Wahl war damit offen für die Ausübung sozialer Kontrolle über die Wählerschaft. Da der Wahlprozess vom politischen Establishment organisiert wurde, kam es auch hier zu Eingriffen. Manche Wähler wurden nicht zur Wahl zugelassen, andere auch nach ihrem Ableben noch als Stimmbürger gezählt. Das Auszählungsverfahren war langwierig und führte stets dazu, dass in jedem Bundesland die jeweils regierungskonforme Partei praktisch alle Mandate gewann. Die Wahlergebnisse entstanden also zum einen unter den Bedingungen weitreichenden Konformitätsdrucks, zum anderen waren sie Ergebnis von Fälschungen. Stimmenkauf war unter diesen Bedingungen schlicht noch nicht nötig.

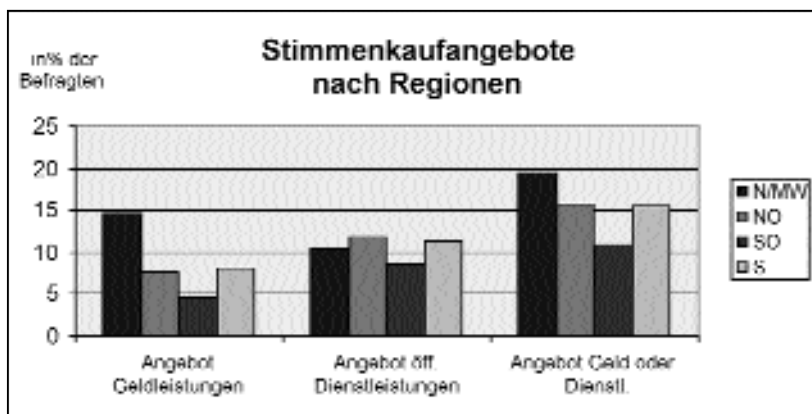
Bedeutung des Stimmenkaufs für Wettbewerb und Repräsentation

Der langfristige Preis für diesen Tausch war allerdings hoch. Gekaufte Stimmen sind zunächst einmal gefälschte Stimmen. Der Stimmenkauf ist also ein Eingriff in den Wahlprozess. Sie benachteiligt die Kandidaten oder Parteien, die nicht über die erforderlichen Ressourcen für diese Form der Manipulation verfügen, oder die sich aus anderen Gründen dieser manipulativen Praxis verweigern. Wenn das Wahlergebnis zu einem beträchtlichen Teil vom Stimmenkauf beeinflusst wird, dann steht auch die Legitimität demokratisch gewählter Repräsentanten in Frage.

Es geht aber keineswegs nur darum, ob das Wahlergebnis durch Stimmenkauf verfälscht wird. Stimmenkauf hat

* Der Autor ist Politikwissenschaftler und Gastdozent am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin.

▷ **Wahlen und Stimmenkauf in Brasilien**



weitreichende politische Implikationen nicht nur für die nicht gewählten, sondern auch für die gewählten Repräsentanten. Denn Wähler, die ihre Stimme verkaufen, haben von ‚ihrem‘ Repräsentanten nach dem Amtsantritt nichts mehr zu erwarten. Seine Schuld ist abgegolten, er muss sich für seine Amtsführung nicht mehr rechtfertigen.

Erst wenn der Wähler seine Stimme als Chance versteht, politisches Vertrauen zu gewähren und zu entziehen, verändert sich dieses kurzfristige Kalkül.

Der Stimmenhandel auf der einen Seite und die Stimme als politisches Lenkungs- und Kontrollinstrument auf der anderen sind zwei entgegengesetzte Pole auf einer Kontinuitätslinie. Systematisch kann unterschieden werden zwischen individuellen oder kollektiven Gegenleistungen, zwischen materiellen und immateriellen Gütern, zwischen kurzfristigen und langfristigen Tauschleistungen. Je kurzfristiger der Tausch, je materieller und je stärker auf das Individuum bezogen, desto klarer kann man von einem Stimmenkauf sprechen. Je universeller, je immaterieller und je langfristiger die Beziehung, desto näher kommen wir der Form des Kontroll- und Steuerungsinstruments.

Stimmenkauf und Mittelsmänner heute

Auch heute noch koexistieren in Brasilien beide Formen der Wahl. Der Stim-

menkauf, wo existent, wird nach dem Muster anderer Tauschbeziehungen professionell betrieben. Dabei spielen Mittelsmänner, die diese Austauschbeziehungen organisieren, eine besondere Rolle. Diese *cabos eleitorais* haben sich darauf spezialisiert, über die ganze Legislaturperiode hinweg den Bürgern öffentliche Dienstleistungen zu vermitteln oder bei anderen Schwierigkeiten zu helfen.³ Sie können dabei auf die Unterstützung gewählter Politiker, meist in der Kommune rechnen. Über diese Kommunalpolitiker garantieren die *cabos eleitorais* den bevorzugten Zugang zu wichtigen öffentlichen Dienstleistungen und Privilegien, die sie an ihre Klientel weitervermitteln.

Am Wahltag fordern diese *cabos eleitorais* dann von den von ihnen ‚betreuten‘ Bürgern den Tribut für diese Leistungen. Sie müssen ihre Stimme dem vom Mittelsmann angegebenen Politiker geben.⁴

Ergebnisse einer empirischen Untersuchung

Aufbauend auf der Definition von Stimmenkauf als individuelle, kurzfristige ökonomische Tauschbeziehung wurde im März 2001 eine repräsentative Umfrage durchgeführt, um das Phänomen des Stimmenkaufs empirisch zu messen.⁵ Dabei sind zwei Besonderheiten zu berücksichtigen. Zum ersten ist es nicht einfach, einen klaren definitori-

schen Schnitt zwischen legitimen und illegitimen Tauschbeziehungen zu ziehen. Und zweitens lauern forschungspraktische Fallen bei Umfragen, die den Befragten abfordern, sich selbst moralisch anzuklagen. Die Aufgabe nach der notwendigen Präzision wurde dadurch gelöst, dass nach dem deutlichsten Fällen von Stimmenkauf, also nach *Geldangeboten* gefragt wurde. Auf die Frage, ob ihnen bei der letzten Kommunalwahl (Oktober 2000) ein Kandidat Geld für ihre Stimme angeboten habe,⁶ antworteten 7% der Befragten bejahend.⁷ Diese Zahl muss allerdings vor dem Hintergrund einer Reihe von Einschränkungen gelesen werden.

Mit der Frage nach Geldleistungen ist das ganze Spektrum anderer materieller Tauschleistungen, die Medikamente, Schuhe, Baumaterial umfassen, ausgeschlossen. Rechtfertigen lässt sich das, weil die Grenze zwischen symbolischen Wahlgeschenken und relevanten materiellen Werten oft schwer zu setzen ist. Nicht inbegriffen ist auch der kollektive Stimmenhandel mit Kirchen, Einwohnervereinigungen oder Clubs, denn dieser wird natürlich von den betroffenen Wählern nicht unbedingt durchschaut. Die Vereinbarung kann ja mit den Meinungsführern dieser Vereinigungen getroffen worden sein. Die Umfrage stellte also die wissenschaftliche Präzision über eine möglichst weitreichende, aber dann eben auch wieder ausufernde Erfassung des Phänomens.

Die oben beschriebenen Aktivitäten der professionellen Mittelsmänner wurden in einer weiteren Frage erfasst, die sich darauf bezog, ob Stimmen auch im Gegenzug gegen *kommunale Dienstleistungen* gehandelt wurden.⁸ Dies bejahten 10% der Befragten. Die Gesamtzahl der Befragten, die entweder Geld oder kommunale Dienstleistungen (oder beides) angeboten bekamen, lag bei 14%. Nun mögen sich die Geister darüber scheiden, ob das viel oder wenig ist. Angeführt werden kann, dass mit dieser Zahl das Phänomen zu niedrig angesetzt worden sei, denn zahlreiche Varianten des Stimmenkaufs wurden ja mit der Frage gar nicht erfasst. Es könnte aber im Gegenteil auch behauptet werden, dass diese Zahlen zu hoch seien, denn es wird ja nur nach dem Angebot seitens des Kandidaten gefragt und nicht danach, ob der Wähler tatsächlich darauf eingegangen ist. Ausgehend davon ist es nun interessant, zu sehen, mit welchen sozialen, ökonomischen oder kulturellen Faktoren dieser Stimmenkauf im engeren Sinne in Zusammenhang steht. Und in dieser Hinsicht hat

