

Wahlsystem und Wahlreformen in Brasilien

Wenn in Brasilien in jüngster und mittelfristiger Vergangenheit von dringend notwendigen politischen Reformen die Rede war, dann stand zumeist das Wahlsystem im Mittelpunkt: Und dies nicht nur auf Bundes-, sondern auch auf Kommunalebene sowie vor allem in Bezug auf die Legislative.

TEXT: JÖRG WABER

Seit dem Übergang zur Demokratie krankt die politische Kultur Brasiliens ebenenübergreifend an unklaren Mehrheitsverhältnissen, Parteienuntreue, an inkonstanten Machtverhältnissen in den Parlamenten und Stadträten sowie der intransparenten Ausschreibung von öffentlichen Aufträgen und damit möglicher Korruption. Um die vielfältigen Sackgassen zu verstehen, in denen sich das brasilianische Wahlsystem befindet und um zu Lösungsvorschlägen zu gelangen, ist ein intensiverer Blick auf seine Strukturen und die genaue Definition der Problemzonen erforderlich. Diesen wollen wir in der Folge versuchen.

Das brasilianische Wahlsystem

Konstitutionelle Rahmenbedingungen

In der brasilianischen Verfassung sind die Wettbewerbsregeln für die Wahl zu Stadträten (Kommune), Einzelstaatparlamenten und zum Repräsentantenhaus des Bundes identisch (Es gibt nur ein legislatives Wahlsystem). Kommunen und Bundesstaaten wird folglich – im Gegensatz zu Deutschland, wo verschiedene Wahlsysteme etabliert sind – durch eine *lei única* vorgeschrieben, welches Wahlgesetz bei den örtlichen Wahlen zur Legislative angewandt werden muss. Dies bietet auf allen politischen Entscheidungsebenen gleiche Voraussetzungen für die Betrachtung des Wahlsystems.

Die Analyse von Wahlsystemen

Wahlsysteme müssen nach bestimmten Kriterien analysiert werden. Nur so können sie systematisch verglichen, eingeordnet und ihre Problembereiche erkannt werden. Zu diesen Kriterien zählen die Ebene der Wahlbewerbung (a), der Stimmgebung (b), der Stimmverrechnung (c) und der Entscheidungsregeln (d).

Auch das brasilianische Wahlsystem soll hier anhand dieser einschlägigen Kriterien analysiert werden.

Die Wahlbewerbung

Die Bestimmung der brasilianischen Parlamente und Stadträte erfolgt nicht nach Kandidaten-, sondern nach Listenwahl (a), genauer gesagt nach so genannten offenen Listen, bei denen die Parteien zwar eine Aufstellung ihrer Kandidaten leisten, die im Falle eines Stimmengewinns für die entsprechende Partei (mit Priorität) in die Legislative einziehen sollen, in denen der Wähler sich aber für einzelne Abgeordnete/Stadträte entscheidet. Durch die Errechnung eines Quotienten aus der Gesamtzahl der gültigen Stimmen einer Wahlinheit (der jeweilige Bundesstaat, bei der Wahl zum Abgeordnetenhaus) werden die auf die Partei entfallenen Stimmen festgelegt und auf die Einzelstimmen bezogen, den Kandidaten zugeteilt, was die Parteiendisziplin beschränkt und starke Persönlichkeitseffekte entstehen lässt. Kleinere Parteien, die über die Listen keine Chance hätten, Abgeordnete zu stellen, haben die Möglichkeit, Koalitionen zu bilden, um ihren Delegierten den Zugang zur Legislative zu ermöglichen. Dies führt wiederum ebenfalls zur Parteienzersplittung im Parlament und Stadtrat und zu regelmäßigen Parteiwechseln, da sich die Abgeordneten mehr ihrem Wähler als der Partei verpflichtet sehen.

Die Stimmgebung

Die Stimmgebung (b) sieht eine Einzelstimmgebung vor, bei der jeder Kandidat genau für jede Stimme einen Zählwert zugeschrieben bekommt. Die einzelnen Stimmen werden also nicht verrechnet, kumuliert oder panaschiert. Vorteile sind hierbei eine größere Parteiendisziplin

– die allerdings wie oben beschrieben durch häufige Fraktions- und Parteiwechsel während einer Legislaturperiode sowie die schwache Stellung der Parteien unterlaufen werden – und die geringe Notwendigkeit von breiter politischer und demokratischer Erfahrung der Bürger.

Stimmverrechnung und Entscheidungsregel

In Bezug auf die Stimmverrechnung (c) gab es zunächst lange keine Sperrklauseln, wie etwa eine 5%-Prozenthürde, die in der Bundesrepublik zur Anwendung kommt. Eine Sperrklausel wurde aber erstmals bei der Parlamentswahl 2006 angewendet. Die einschlägige Entscheidungsregel (d) ist der Proporz, bei dem die Parteien eines Wahlkreises im Verhältnis zu ihrem Stimmengewinn Kandidaten in das Parlament entsenden (und nicht der Majorz, bei dem nur derjenige Kandidat eines jeden Wahlkreises in das Parlament einzieht, der die Mehrheit in seinem Wahlkreis erlangte).

Eine Einordnung des brasilianischen Wahlsystems

Insgesamt sind Wahlen zu legislativen Organen in Brasilien damit Verhältniswahlen, was Vorteile, wie die annähernd repräsentative Abbildung der Wählerpräferenzen, aber auch Nachteile, wie die Erschwerung einer Mehrheitsfindung, mit sich bringt.

Aufgrund der erwähnt schwachen Parteienidentifikation, diffusen externen wie internen Parteikonfliktlinien und der Anwendung offener Listen treten allerdings Tendenzen einer Persönlichkeitswahl, bei der der Wähler sich nicht für eine Partei, sondern für einen Kandidaten entscheidet, in den Vordergrund.

Unter technischen Gesichtspunkten ist die brasilianische Anwendung des

digitalen Wahlverfahrens, insofern suboptimal, als dass der Wähler beim Wahlakt keine fertige Liste präsentiert bekommt, aus der er „seinen“ Kandidaten auswählen könnte, sondern den für die Wahl zur Legislative erforderlichen fünfstelligen Code bereits vorher auswendig lernen muss. Vielleicht stehen viele Nullstimmen auch hiermit im Kausalzusammenhang. Bei Wahlen der Exekutive, die insgesamt weniger umstritten sind, ist der Code zweistellig. Hier gilt die Mehrheitswahl in zwei Wahlgängen.

Akute systematische und verfahrenstechnische Problemstrukturen

Die Parteienanzahl

Es lassen sich vor allem drei zentrale und konstant evidente Schwächen des brasilianischen Wahlsystems ausmachen. Zunächst führt eine sehr große Anzahl kleiner (und großer) Parteien, die Einzug in die Legislativen erhalten, zu unklaren Mehrheitsverhältnissen und Schwierigkeiten der Regierungen sich in ihrer Politik auf eine feste Koalition zu stützen (1). (Nach Ende der Militärdiktatur haben immer mehr Partei-

en Einzug in das Bundesparlament gehalten. Mittlerweile stellen 21 politische Lager Abgeordnete im Kongress (siehe Tabelle 1 und 2). Diese Tatsache wird sicher auch dadurch begünstigt, dass die Bundesregierung in einem präsidentiellen System nicht Teil des Parlaments und im Sinne der Montesquieu'schen Gewaltenteilung und -kontrolle nicht der Gunst der Legislative ausgeliefert ist – wie umgekehrt aber auch das Parlament von Vetorechten und proaktiven Maßnahmen der Exekutive beeinflusst wird. Trotzdem liegt die Ursache der grenzwertigen brasilianischen Situation, einer immens großen Parteienzersplitterung auf allen Ebenen neben der profilschwachen Parteienlandschaft auch im partiellen Fehlen von Sperrklauseln (siehe oben). Die Schwierigkeit, Mehrheiten zu finden, zeigte sich zuletzt auch anschaulich beim Versuch der Regierung, die Schecksteuer CPMF über das Jahresende 2007 hinaus zu verlängern. Neben der Unentschlossenheit der Opposition, die die Entscheidung über die Steuer von anderen politischen Fragen abhängig machte, waren auch viele Abgeordnete der Regierungspartei PT lange Zeit unentschlossen und stimmten letztlich sogar dagegen, was den Regierungsvorstoß scheitern ließ.

Die geringe Parteiendisziplin

Eine zweite Schiefelage stellt die geringe Parteiendisziplin und -treue der Abgeordneten dar (2), die während einer Legislaturperiode nicht nur häufig gegen die Parteirichtlinie abstimmen, sondern die Partei gänzlich wechseln, um sich mit ihrem Mandat einer anderen politischen Gruppe anzuschließen. Sie wird durch den Persönlichkeitseffekt noch verstärkt. Dies führt zu geringer Kontinuität in der von Regierung, Koalition und Opposition betriebenen policy, also der inhaltlichen Politikausrichtung, so dass Regierungskurse und Gesetzesvorhaben im Parlament nur mit großer Ungewissheit angegangen werden können und sich im Verlaufe ihrer Ratifizierung beziehungsweise Umsetzung auch einer neuen Mehrheitsituation gegenüber sehen können. Paradoxerweise stärkt

die geringe Parteiendisziplin aber auch die Position der Regierung im Abgeordnetenhaus, da sich die „ungebundenen“ Abgeordneten aus Gründen der Machtallokation häufig auf die Regierungsseite schlagen.

Instabile Policy-Leitlinien

Eng damit zusammen hängt die Frage nach Stimmenkauf (a), Korruption (b) und der intransparenten Ausschreibung von öffentlichen Aufträgen (c), die in Summe die policy-Leitlinien instabil erscheinen lassen (3). So kann auch hier kein Verlass auf Mehrheiten sein und keine Regierungspolitik mit einer Koalition oder gegen eine feste Opposition, die zudem eine bestimmte Haltung einnimmt, erfolgen. Um diese Problemstrukturen zu entschärfen, werden seit längerem Verbesserungs- und Reformvorschläge in die parlamentarische Diskussion eingebracht.

Lösungsvorschläge

Die Einführung von Prozenzhürden

Ein erster Lösungsansatz für das Problem der großen Anzahl kleiner Parteien ist die Einführung von Prozenzhürden seit 2006 (wie unter anderem auch in Deutschland, nach dem Scheitern der Weimarer Republik geschehen), um die Anzahl der Parteien im Parlament zu verringern. Dabei handelt es sich um eine Reform des Wahlsystems in Bezug auf die Sperrklauseln. Diese Reform scheiterte lange an der großen Anzahl an Abgeordneten kleiner Parteien im Parlament, die diesem Vorgehen kritisch gegenüber standen und gleichzeitig mit der Regierung Koalitionen eingingen, sowie der Tatsache, dass für die Abänderung des Wahlrechts eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist. Darüber hinaus könnte auch die Gründung neuer Parteien erschwert werden. Allerdings zeigte sich, dass die Parteienanzahl im Parlament trotz 5%-Hürde weiterhin recht hoch ist, was auch an einzelnen starken Persönlichkeiten kleiner Parteien lag, denen der direkte Einzug ins Parlament gelang.

Steigerung der Parteiendisziplin

Durch den Ausschluss kleiner Parteien, die beispielsweise durch eine

Size of Party in Abgeordnetenhaus in Prozent (1982-1998)

PARTIDO	1982	1986	1990	1994	1998
ARENA/PPS/PPB/PPB	49.1	48.8	43.3	36.1	31.7
MDB/PMDB	41.7	53.4	21.5	20.9	16.0
PDT	2.2	4.8	5.1	6.6	4.9
PTB	2.7	3.5	6.8	6.0	6.0
PT	1.7	2.3	7.0	9.6	11.3
PFL		24.2	16.5	17.3	20.7
POC		1.0	8.4		
PSB		0.2	2.2	2.9	1.7
PC/PSB		0.6	1.0	1.9	1.4
PCB/PPS		1.2	0.6	0.4	0.6
PL		0.2	3.0	2.5	2.3
PSC			1.0	0.6	0.4
PSDB			7.4	12.1	18.3
PRN			8.2	0.2	
PMN			0.2		0.4
PRB			0.2		
PR			1.0		
PSD			0.2	0.6	0.6
PR3			0.8		
PRT			0.2		
PST			0.4		0.2
PP*			7.0		
PRONA					0.2
PV					0.2
PRP				0.2	
PSL					0.2
OUTROS					
Total (= 100)	479	487	503	513	513

*PP schließt sich der PPR an, um die PPB zu gründen.
 Tabelle 1. Quelle: <http://www.zenon.gov.br/eleitoral/democracy/whp/pt/pt.htm>
www.legislativo.org.br/pt/pt/pt.htm

Sperrklausel an der Aufnahme in die Legislative künftig scheitern werden, wird auch die Problematik der geringen Parteientreue und der ständigen Parteienwechsel tendenziell verringert, denn die Anzahl politisch ähnlich gestellter Parteien wird durch konstitutionelle Hürden kleiner, so dass für Parteispringer weniger – politisch relevante – Alternativen zur eigenen Partei bestehen. Leider ermöglicht die diffuse Parteienlandschaft aber dennoch weiter Parteienwechsel. Daher wäre die Einführung von Wahlkreisen und von geschlossenen Listen, die den Persönlichkeitseffekt verhindern würden, eine wünschenswerte Veränderung.

Das direkte und naheliegendste Mittel, die Parteiendisziplin zu erhöhen, ist jedoch das schlichte Verbot von Parteienwechseln während einer Legislaturperiode. Das in Brasilien für juristische Wahlfragen zuständige Tribunal Superior Eleitoral (TSE) entschied sich Anfang des Jahres 2008 nach langen öffentlichen Debatten dazu, die Parteientreue als notwendige Bedingung für den Abgeordnetenstatus anzuerkennen. Demnach muss jeder Abgeordnete, der nach

seiner Wahl von einer Partei zu einer anderen Partei wechselt, seinen Sitz in der Kammer an die Partei zurückgeben, für die er gewählt wurde. Erstes „Opfer“ dieser neuen Resolution war im März 2008 Walter Brito (PB), der von der DEM zur PRB gewechselt war. Die Regelung gilt sowohl auf Bundes- wie auch auf Bundesstaatenebene.

Ähnliche, wenn auch weichere Effekte könnten durch Anreize und transparentere Karrierestrukturen sowie parteienübergreifende Gentlemen's-Agreements bei Überläufern gefördert werden. Dies hätte den Vorteil, dass die Abgeordneten in ihrer Verpflichtung gegenüber dem Wählerwillen weiterhin nach ihrem politischen Gewissen - im besten Sinne der eigenen Wähler – entscheiden könnten. Stringente Parteientreue stellt sich vor diesem Hintergrund unter Umständen problematisch dar.

Größere Transparenz bei der Vergabe von Aufträgen

Schließlich sollte im Sinne einer Verringerung der Korruption und Verschwendung öffentlicher Mittel größere Transparenz bei der Vergabe

von Aufträgen hergestellt werden. Dies ist bislang durch Verweis auf die Immunität der Abgeordneten und damit einhergehende Befreiung von Strafverfolgung durch außerparlamentarische Organe verhindert worden. Die diskutierte Verkürzung/Verlängerung der Legislaturperiode würde kaum zu einer Verbesserung beitragen. ■

Sitze je Partei im Abgeordnetenhaus 2006	
PMDB	89
PT	83
PSDB	66
PEL	65
PP	41
PSB	27
PDT	24
PL	23
PPS	22
PTB	22
PCdoB	13
PV	13
PSC	9
PMN	3
PSOL	3
PTC	3
PHS	2
PRONA	2
PAN	1
PRB	1
PTdoB	1

Tabelle 2

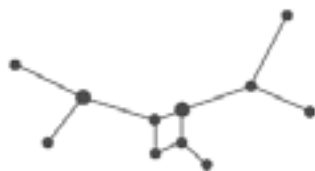
Quelle: <http://www2.camara.gov.br/dp/atividade-legislativa/comissao>

Deutsch-Brasilianische Wirtschaftstage Encontro Econômico Brasil-Alemanha

Vom 30. August bis zum 1. September 2009 finden die diesjährigen Deutsch-Brasilianischen Wirtschaftstage in Vitória, Bundesstaat Espírito Santo, Brasilien statt. Die Konferenz steht in diesem Jahr unter dem Motto "Deutsch-Brasilianische Zusammenarbeit für Wachstum und Beschäftigung". Im Mittelpunkt stehen Investitionsprojekte in Brasilien in den Bereichen Infrastruktur, Energie und Umwelttechnologie - auch mit Blick auf die Fußballweltmeisterschaft 2014 - sowie weiteren Industriesektoren. Das Unternehmer-treffen in Vitória steht unter der Leitung von BDI-Präsident Prof. Dr. Hans-Peter Keitel und Armando de Queiroz Monteiro Neto, Präsident des brasilianischen Industrieverbandes CNI.

Infos: www.encontrobrasilemanha.com.br

ANZEIGE



PAPOLI - BARAWATI Anwaltskanzlei

- Deutsch-Brasilianisches Unternehmensrecht
- Internationale Handelsverträge
- Gesellschaftsgründung, Joint-Venture
- Internationaler Kapital- und Technologietransfer
- Geschäftsführer- und Arbeitsverträge
- Planung, Beratung, Projektkoordinierung

Kompetente Beratung und Projektrealisierung in allen deutsch-brasilianischen Unternehmensprojekten

Ihre Brücke zwischen Deutschland und Brasilien!

Franz-Lenz-Straße 4 · D - 49084 Osnabrück · Tel.: +49 (0)541-331 10 15 · Fax: +49 (0)541 685 46 97
parvis@papoli-barawati.com · www.papoli-barawati.com