



Dr. Wilhelm Hofmeister ist Landesbeauftragter der Konrad-Adenauer-Stiftung für Brasilien und Leiter des Forschungszentrums der Stiftung in Rio de Janeiro.

POLITISCHE REFORMEN IN BRASILIEN. EINE ENDLOSE DISKUSSION UM DEMOKRATIE UND REGIERUNGSFÄHIGKEIT

Wilhelm Hofmeister

Das Reden über eine „politische Reform“ steht in Brasilien seit der Redemokratisierung 1946 im Anschluss an das autoritäre Regime von Getúlio Vargas auf der Tagesordnung des Parlaments¹. Zentraler Angelpunkt aller Überlegungen um diese „politische Reform“ ist das Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Regierungsfähigkeit. Wieviel Demokratie und Partizipation gestattet das politische System? Welches Maß an Handlungsfähigkeit garantiert es der Regierung? Das sind die Grundfragen, um die sich die Diskussionen seit dem Ende der Vargas-Zeit drehen. Das Wahlsystem steht im Mittelpunkt dieser Diskussionen, weil in allen repräsentativen Demokratien das Wahlsystem ein zentrales Element für die Organisation der demokratischen Teilhabe der Bürger am po-

1 | Zum Themenkomplex der politischen Reformen gibt es umfangreiche Literatur. Statt vieler: Reforma Política, Schwerpunktausgabe der Zeitschrift der *Revista Plenarium IV* (2007) 4 sowie David Fleischer: Análise política das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006, in: *Cadernos Adenauer VI* (2005) 2, S. 13–37 sowie weitere Beiträge dieses Heftes. Palermo, Vicente: „Wie wird Brasilien regiert? Die Debatte um die politischen Institutionen und Regierungsführung in Brasilien“. In: Hofmeister, Wilhelm [Hrsg.]: „Gibt mir ein Balkon und das Land ist mein“. *Politische Führung in Lateinamerika*. Frankfurt a. Main, 2002, S. 355–399. Vgl. auch Avelar, Lúcia / Cintra, Antônio Octávio [Hrsg.]: *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro, 2004.

litischen Entscheidungsprozess und die Auswahl des politischen Führungspersonals ist. In Brasilien hat man sich im Rahmen der Demokratisierung bei der Wahl der nationalen Abgeordnetenversammlung, der Landtage und der Kommunalräte ab 1946 für die Einführung eines personalisierten Verhältniswahlsystems entschieden. Dadurch sind einerseits die unterschiedlichen politischen Kräfte proportional zu ihrem Wahlergebnis im Parlament vertreten und andererseits besitzen die Bürger einen größtmöglichen Einfluss auf die Wahl ihrer Vertreter, weil sie durch ihre Persönlichkeitsstimme die Listenvorgaben der Parteien verändern können: Gewählt ist, wer die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Im Prinzip ist dieses System sehr demokratisch – doch in der Praxis produziert es einige problematische Konsequenzen. Die Mandatsverteilung ohne Sperrklausel führt eine hohe Zahl von Parteien ins Parlament und die Persönlichkeitswahl schwächt die Parteien und stärkt die individuellen Mandatsträger, die nicht in eine Parteidisziplin eingebunden sind und sich auch häufig Parteiprogrammen nicht verpflichtet fühlen. Ohnehin muss angesichts der offenen Listen jeder Kandidat seinen Wahlkampf nicht nur gegen den politischen Gegner, sondern auch gegen die Mitbewerber auf der eigenen Parteiliste führen, um seine Wahlchance zu verbessern. Die Vielzahl schwacher Parteien im Parlament erschwert die Bildung stabiler Mehrheiten und beeinträchtigt daher die Handlungsfähigkeit der Regierung.

Angesichts dieses Dilemmas zwischen Demokratie und Regierungsfähigkeit setzte bereits 1946, kurz nach der Verabschiedung einer demokratischen Verfassung, die Diskussion um eine „politische Reform“ ein, die seither nicht verstummt – aber auch nicht entschieden ist. Themen waren damals schon die Änderung des Verhältniswahlrechts mit offenen Listen sowie daneben u.a. das Verbot der Kommunistischen Partei, die Einführung von Mehrheitswahlen durch einfache Mehrheiten, die Einschreibung der Wähler in Wählerlisten, die Einführung eines Personalausweises und die Einführung des Parlamentarismus.

Während der Militärregierung (1964–1985) hat der Kongress, der während fast der gesamten Zeit des autoritären Regimes funktionierte, verschiedene Änderungen der politischen Spielregeln verabschiedet, um dem Regime das Regieren zu erleichtern. Darunter waren u.a. Parteienverbote, die nachhaltigen Einfluss auf die Entwicklung des Parteiensystems hatten, ein Verbot von Koalitionen, die indirekte Wahl des

Forderungen nach einer „politischen Reform“ sind in Brasilien so alt wie die demokratische Ordnung nach ihrer Wiedereinführung 1946. Kern des Problems ist das Spannungsfeld zwischen Demokratie und Regierungsfähigkeit. Unter den Militärs 1964 bis 1985 versuchte der Kongress mehrfach, die politischen Regeln zu ändern. Später wurden neue Parteien erlaubt, Wählerlisten überprüft, das Wahlalter wurde herabgesetzt. Anregungen gab auch die Regierung Cardoso, doch die Arbeiterpartei sagte Nein. Und auch unter Präsident Lula da Silva schritt das Projekt zunächst nicht fort, dessen Teilaufgaben – die Änderung des Wahlsystems, die Beschränkung von Wahlkoalitionen, der Kampf gegen den Wechsel der Parteizugehörigkeit von Abgeordneten sowie die Neuregelung der Wahlkampffinanzierung – unverändert drängen. Erst in seiner zweiten Amtszeit hat Lula da Silva ein ehrgeiziges Projekt auf den Weg gebracht, das den Willen zu einer substanziellen politischen Reform verrät. Ob die Vorschläge aber das Parlament noch unter seiner Regierung passieren werden, ist angesichts zahlreicher Widerstände eher fraglich.

Präsidenten und der Gouverneure durch Wahlkollegien, die „gebundene Stimme“ (*voto vinculado*), so dass Bundes- und Landtagsabgeordnete mit nur einer Stimme gewählt wurden, eine Erschwerung von Parteiwechseln, die indirekte Wahl der Senatoren durch ein Wahlkollegium (*senadores „biônicos“*), die Einführung von Partei-„Unterlisten“ (*sublegendas*), so dass auf einer Parteienliste mehrere „Unterlisten“ gegeneinander konkurrieren konnten, sowie der Versuch, ein „gemischtes“ Verhältniswahlsystem auf Wahlkreisebene einzuführen. Alle diese „Reformen“ hatten als maßgebliches Ziel, die zivile politische Opposition zu schwächen und dem Regime eine Mehrheit im Parlament zu verschaffen. Dazu gehörte übrigens auch die Gründung neuer Bundesstaaten im Norden und Nordosten, die die Zahl der Senatoren erhöhte und den Einfluss der politisch progressiveren Bundesstaaten des Südens relativierte.

Alle diese „Reformen“ hatten als maßgebliches Ziel, die zivile politische Opposition zu schwächen.

Nach der Redemokratisierung ab 1985 erfuhren die Regeln des politischen Spiels neue Veränderungen. Es wurden neue Parteien zugelassen, darunter auch die Kommunistische Partei. Die Wählerlisten wurden erneuert und das Wahlalter wurde von 18 auf 16 Jahre herabgesetzt, wobei ab 18 Jahren eine Wahlpflicht besteht, während ab 16 Jahren das Wahlrecht ausgeübt werden kann. Das Kriterium der absoluten Mehrheit sowie eine Wiederwahl für Mandate der Exekutive wurden eingeführt (Staatspräsident, Gouverneure, Bürgermeister) ebenso wie Frauenquoten auf Parteilisten bei Verhältniswahlen. Bei der Auszählung der Stimmen wurden die „weißen“ Stimmen, d.h. die nicht abgegebenen Stimmen auf dem Wahlzettel, zu den ungültigen Stimmen hinzugechnet. Eine elektronische Wahlurne wurde eingeführt, so dass seit dem Jahr 2000 in ganz Brasilien nur noch elektronische Wahlstimmen bestehen.

Diese zahlreichen Veränderungen belegen, dass das politische System Brasiliens in der Vergangenheit zahlreiche Reformen erfahren hat. Allerdings blieben vier Themen bisher unerledigt, die während der vergangenen sechzig Jahre immer wieder diskutiert wurden und für die politischen Verfahren und Prozesse von großer Bedeutung sind – das Wahlsystem, die Wahlkoalitionen, die „Parteitreu“ und die Finanzierung der Wahlkampagnen. Diese Themen waren wiederholt Gegenstand von eigens einberufenen Parlamentskommissionen, die Reformvorschläge dazu erarbeiten sollten. Zwar sind

auch tatsächlich bereits mehrere Reformprojekte in diesen Kommissionen diskutiert und zum Teil auch abgestimmt worden, doch keine der Reformvorschläge hat bisher die parlamentarische Hürde genommen.

Zwar sind tatsächlich bereits mehrere Reformprojekte in den Kommissionen diskutiert und zum Teil auch abgestimmt worden, doch keine der Reformvorschläge hat bisher die parlamentarische Hürde genommen.

Anlass für die verschiedenen Reformversuche ist die innerhalb der politischen Klasse, der Medien und teilweise auch in der brasilianischen und internationalen Politikwissenschaft vertretene Meinung, dass Brasilien aufgrund der Struktur seines Wahl- und Regierungssystems ein „schwer regierbares“ Land sei.² Notwendige gesellschaftspolitische Reformen kämen deshalb nur sehr langsam voran. Zudem seien die zahlreichen Korruptionsskandale eine unmittelbare Konsequenz bestimmter Regelungen des Wahl- und Regierungssystems. Außerdem produziert das Wahlsystem eine ungleiche Repräsentation auf Bundesebene, sodass die Staaten des Nordostens im Parlament überrepräsentiert sind, während andere eher unterrepräsentiert sind. In besonderem Maße benachteiligt ist vor allem São Paulo. Daraus ergibt sich dann auch eine unproportionale Stärke mancher Parteien im Parlament.

Vor diesem Hintergrund wird die politische Reform daher häufig als eine wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung der Repräsentation und Regierbarkeit betrachtet.

MATERIEN EINER POLITISCHEN REFORM

Während der Regierung von Präsident Fernando Henrique Cardoso (1996–2002) wurden zwar einige Reformdebatten geführt, die aber damals nicht zuletzt am erbitterten Wider-

2 | Amorim Neto, Octavio: *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro 2006. Stepan, Alfred [Hrsg.]: *Democratizing Brazil*. New York [u.a.], 1989. Mainwaring, Scott: „Brazil. Weak Parties, Feckless Democracy“. In: Mainwaring, Scott / Scully, Timothy [Hrsg.]: *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford Calif. 1995, S. 354–398. ders.: „Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil“. In: Mainwaring, Scott / Shugart, Matthew Soberg [Hrsg.]: *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge [u. a.] 1997, S. 55–109. Weyland, Kurt: „The Growing Sustainability of Brazil's Low-Quality Democracy“. In: Hagopian, Frances / Mainwaring Scott [Hrsg.]: *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Cambridge [u. a.] 2005, S. 90–120. Wiarda, Iêda Siqueira: „The Disorders of a Progressive Democracy“. In: Wiarda, Howard J. / Kline Harvey F. [Hrsg.]: *Latin American Politics and Development*, 6. Aufl. Boulder, Col. 2007.

Während seiner ersten Amtszeit ab 2003 hat Präsident Lula keine größeren Anstrengungen zugunsten einer politischen Reform unternommen, doch nach seiner Wiederwahl erklärte er die politische Reform zu einer Priorität seiner zweiten Amtsperiode.

stand der Arbeiterpartei (PT) scheiterten. Während seiner ersten Amtszeit ab 2003 hat Präsident Lula keine größeren Anstrengungen zugunsten einer politischen Reform unternommen, doch nach seiner Wiederwahl erklärte er die politische Reform zu einer Priorität seiner zweiten Amtsperiode – ohne dass jedoch zunächst entscheidende Schritte zur Förderung einer solchen Reform erkennbar geworden wären. Im Verlauf des Jahres 2008 aber kamen schließlich einige Initiativen auf den Weg, die weiter unten vorgestellt werden sollen. Zuvor aber werden die vier genannten wichtigsten Materien einer politischen Reform vorgestellt.

DAS WAHLSYSTEM

In Brasilien gilt seit 1946 bei der Wahl von Abgeordneten und Gemeindräten ein personalisiertes Verhältniswahlssystem. Dabei fungieren die Bundesstaaten bzw. der Bundesdistrikt als Wahlkreise. Die Parteien stellen pro Wahlkreis zwar eine Wahlliste auf, doch der Wähler kann entweder einen individuellen Kandidaten oder die Parteiliste insgesamt wählen. Bei der Auszählung der Stimmen wird zuerst ermittelt, welchen Prozentsatz eine Partei auf der Wahlkreisebene erreicht hat. Entsprechend dieses Anteils erhält sie eine bestimmte Zahl von Mandaten. Diese werden an die Kandidaten mit den höchsten individuellen Stimmen innerhalb der Parteiliste vergeben. Wer die meisten Stimmen erzielt hat, zieht ins Parlament ein, unabhängig von seinem Platz auf der Parteiliste. Weil somit die Liste für die Mandatsvergabe nicht bindend ist, stehen die Wahlkämpfe ganz im Zeichen der individuellen Kandidaten, die versuchen, möglichst viele persönliche Stimmen zu erhalten, um ein Mandat zu gewinnen. Dadurch geraten die Parteien in den Hintergrund. Häufig informieren Kandidaten nicht über ihre Parteizugehörigkeit. Diese ist meist nur durch die Nummer zu erkennen, die jeder Kandidat führt und die auf der Wahlmaschine eingegeben werden

Die einzelnen Kandidaten kämpfen nicht nur gegen ihre Konkurrenten aus den anderen Parteien, sondern insbesondere auch gegen die Konkurrenten aus den eigenen Reihen.

muss. Eine Partei hat somit über die Liste keinen Einfluss, wer ins Parlament einzieht. Die einzelnen Kandidaten kämpfen nicht nur gegen ihre Konkurrenten aus den anderen Parteien, sondern insbesondere auch gegen die Konkurrenten aus den eigenen Reihen. Das führt zu außergewöhnlich intensiven und kostenaufwendigen Wahlkämpfen. Viele Kandidaten verschulden sich oder verpflichten

sich gegenüber ihren Geldgebern. Nach den Wahlkämpfen müssen diese Kosten refinanziert bzw. die Verpflichtungen eingelöst werden. Das ist dann häufig Anlass für Korruption und Misswirtschaft.

Die Schwächung der Parteien und die hohen Kosten dieses Wahlsystems, das in ähnlicher Weise nur noch in Finnland und Panama existiert, sind Anlass für die weit verbreitete Kritik am brasilianischen Wahlsystem – die aber in der Politikwissenschaft Brasiliens nicht generell geteilt wird.³ In der Vergangenheit gab es nur zwei Versuche, dieses System zu ändern. Ende 1965 wollte der damalige (Militär-) Präsident Castelo Branco ein Mehrheitssystem innerhalb von Wahlkreisen einführen, wurde davon aber von eigenen Parteigängern abgebracht. 1982 war eine Verfassungsreform vorbereitet worden, um ein gemischtes Wahlsystem nach deutschem Vorbild einzuführen, doch der Kongress setzte das neue System nicht in Kraft. Allerdings hat das die Reformdebatten seither sehr stark beeinflusst.

Die Reform des Wahlrechts ist ein wesentlicher Eckstein der Debatte um eine politische Reform. Dabei geht es insbesondere um Vorschläge zur Einführung von Wahlkreisen und die entsprechende Gestaltung des „Wahlkreisvotums“ sowie um die Einführung eines „gemischten“ Systems.

Im Dezember 2003 hat die Sonderkommission für politische Reformen der Abgeordnetenkammer eine wichtige Änderung befürwortet: die Einführung eines Systems geschlossener Listen. Danach würden die Mandate entsprechend der Listenplätze der Parteien vergeben. Auf das Wahl- und Parteiensys-

3 | Zur Diskussion um das brasilianische Wahlrecht vgl. vor allem Nicolau, Jairo: „Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso“ (1995–1998). In: *DADOS Revista de Ciências Sociais* Vol. 43, N° 4. Rio de Janeiro 2000, S. n.n. ders: „O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil“. In: *DADOS Revista de Ciências Sociais* Vol. 49, N° 4. Rio de Janeiro 2006, S. 689–720; ders: „Cinco opções, uma escolha: o debate sobre a reforma eleitoral do sistema eleitoral no Brasil“. In: *Câmara dos Deputados: Plenarium* N° 4. Brasília 2007, S. 70–78 sowie Marengo dos Santos, André: „Regras Eleitorais Importam? Modelos de Listas Eleitorais e seus Efeitos sobre a Competição Partidária e o Desempenho Institucional“. In: *DADOS Revista de Ciências Sociais* Vol. 49, N° 4. Rio de Janeiro 2006, S. 721–749; Moisés, José Álvaro: „Cultura Política, Instituições e Democracia. Lições da experiência brasileira“. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais* Vol. 23, N° 66. São Paulo 2008, S. 11–43.

Statt der Individualisierung der Wahlkampagnen würden nun die Parteien sehr viel stärker in den Mittelpunkt der Wahlkämpfe rücken.

tem hätte diese Regelung einen nachhaltigen Einfluss. Statt der Individualisierung der Wahlkampagnen würden nun die Parteien sehr viel stärker in den Mittelpunkt der Wahlkämpfe rücken,

die entsprechende Anstrengungen unternehmen müssten, wohl nicht zuletzt im Hinblick auf ihr Programmangebot, um Wähler anzusprechen. Bei einer solchen Regelung hätten diejenigen Parteien oder Parteienkoalitionen (die weiterhin erlaubt bleiben würden) die besten Wahlchancen, die ein hohes Ansehen unter den Wählern genießen, die ihre Kandidaten möglichst transparent und partizipativ auswählen und die ein überzeugendes Programm anbieten. Andererseits bietet das System der geschlossenen Listen denjenigen Parteien, die diese Kriterien nicht erfüllen, keine besonderen Anreize.

Das Reformvorhaben von 2003 sah zudem vor, dass bei dem System der geschlossenen Listen Abgeordnete im Falle eines Parteiwechsels ihr Mandat verlieren, das an die Partei zurückfallen sollte, die es über die Liste neu vergeben würde. Damit würden die häufigen Parteiwechsel unterbunden, die das brasilianische Parteiensystem kennzeichnen und erheblich zur Schwächung der Parteien beitragen. Im Parlament, so hoffte man, würde sich die Regierung dann mit den Parteien verständigen können, anstatt wie bisher bei jedem Vorhaben das Abstimmungsverhalten mit den Abgeordneten individuell verhandeln zu müssen. Die Parlamentsfraktionen wären kohärenter und das Parlament könnte effizienter arbeiten.

Zudem würden die Parteien gestärkt werden. Die Wahlaus-einandersetzung fände zwischen den Parteien und nicht zwischen den Kandidaten einer Partei statt. Die Fernseh- und Radiowerbung, die in Brasilien sehr viel Platz einnimmt, weil die öffentlichen und privaten Stationen per Gesetz verpflichtet sind, relativ viel Sendezeit für kostenlose Wahlwerbung zur Verfügung zu stellen, würde mehr inhaltliche Debatten zulassen und das stupide endlose Zurufen von Kandidatennummern beenden. Die Kontrolle der Wahlkampf Ausgaben wäre einfacher, weil diese sich bei den Parteien konzentrieren und nicht bei den Kandidaten.

Die Frauenquoten könnten wirksamer umgesetzt werden, um einen höheren Frauenanteil in den Parlamenten zu erreichen.

Die Frauenquoten könnten wirksamer umgesetzt werden, um einen höheren Frauenanteil in den Parlamenten zu erreichen, der in Brasilien nach wie vor sehr niedrig ist.

Das System der geschlossenen Listen könnte zudem den Einfluss einzelner Interessengruppen auf die Wahl individueller Kandidaten relativieren, wie das heute beispielsweise für Kirchen, Gewerkschaften, Militärpolizisten, öffentliche Angestellte etc. gilt. Diese Gruppen könnten ihre Stimmen nicht mehr auf „ihre“ Kandidaten konzentrieren, sondern müssten auch eine Partei wählen.

Im Vergleich zu den bisherigen Verfahren des brasilianischen Wahlrechts besäße ein System geschlossener Listen somit eine Reihe wichtiger Vorteile. Dennoch wurde das Reformvorhaben nicht verabschiedet und ist entsprechend auch nicht – entgegen der Hoffnung einiger Optimisten – bereits für die Wahlen 2006 in Kraft gesetzt worden.

WAHLKOALITIONEN

Die Möglichkeit, Wahlkoalitionen zwischen verschiedenen Parteien zu bilden, gilt seit langem bei vielen Politikern und Beobachtern als eine Schwäche des brasilianischen Wahlsystems. Diese Regelung erlaubt es, dass mehrere Parteien eine gemeinsame Liste bilden. Durch die Summe der Einzelstimmen ihrer Kandidaten kann eine solche Parteienkoalition den Quotienten erreichen, der notwendig ist, um Mandate zu erhalten. Entsprechend ziehen diejenigen Kandidaten der Liste, die die meisten Stimmen einer Koalition erhalten haben, ins Parlament ein. Das führt dazu, dass dann Parteien mit nur einem Mandat im Parlament vertreten sind. Wenn sie bei Wahlen alleine anträten, hätten viele der Kleinparteien keine Chance auf ein Mandat. Da aber weder eine feste Bindung der Parteien an eine Koalition noch eine feste Bindung der Mandatsträger an ihre Partei besteht, werden die häufigen Parteiwechsel durch diese Möglichkeit der Bildung von Wahlkoalitionen angeregt. Das Ausmaß der Parteienwechsel zeigt sich beispielsweise daran, dass von den im Oktober 2002 gewählten 513 Abgeordneten bis zur Parlamentseröffnung im März 2003 bereits 40 Abgeordnete ihre Partei gewechselt hatten. Ein Jahr später hatten bereits 125 Abgeordnete die Partei gewechselt.

Das Ausmaß der Parteienwechsel zeigt sich beispielsweise daran, dass von den im Oktober 2002 gewählten 513 Abgeordneten bis zur Parlamentseröffnung im März 2003 bereits 40 Abgeordnete ihre Partei gewechselt hatten.

Über eine Einschränkung der Bildung von Wahlkoalitionen oder sogar ihr vollkommenes Verbot ist schon häufig diskutiert worden und es wurden unterschiedliche Vorschläge unterbreitet, um die „Zwergparteien“ auszugrenzen. Dabei spielt

u. a. auch – unter Ansehung der Regelung in Deutschland – die Einführung einer Zwei-Prozent-, Drei-Prozent – oder Fünf-Prozent-Hürde eine Rolle. Die kleinen Parteien haben aber solche Regelungen bisher noch immer torpediert – nicht zuletzt mit dem Argument, dass dann „historische“ Parteien wie die Linksparteien PPS und PCdoB (die Kommunistische Partei) von der politischen Landkarte verschwinden würden.

1995 war eine abgemilderte Sperrklausel eingeführt worden, die ab 2006 erstmals gelten sollte. Danach sollte eine Partei oder eine Parteienkoalition in mindestens einem Drittel der Bundesstaaten mindestens zwei Prozent der Stimmen erreichen und mindestens fünf Abgeordnete in diesen Bundesstaaten wählen, um Anspruch auf ein Mandat in der Abgeordnetenversammlung zu haben. Das war eine deutlich abgemilderte Form der deutschen Sperrklausel. Dennoch hat das Oberste Bundesgericht STF (Supremo Tribunal Federal) infolge einer Klage der Kommunistischen Partei, der sich weitere Kleinparteien anschlossen, wenige Wochen nach den Wahlen vom Oktober im Dezember 2006 diese seit 1995 bestehende (aber bisher noch nicht angewandte) Regelung für verfassungswidrig erklärt, weil sie die politische Ausdrucksfähigkeit von Minderheiten verhindere.

Vor diesem obersten Richterspruch hatten bereits etliche der Kleinparteien neue Fusionen vorbereitet, um dann im Rahmen größerer Gebilde bei den nächsten Wahlen diese Ausschlussformel zu umgehen. Nach dem Gerichtsurteil wurden die meisten dieser Fusionen wieder auf Eis gelegt.

Als Mittel gegen die problematischen Konsequenzen der Wahlkoalitionen kam ein anderer Vorschlag zur Debatte: die

Auch die Föderationen wären zwar Wahlkoalitionen zwischen einzelnen Parteien – allerdings mit geschlossenen Listen, und zudem sollte die Föderation mindestens drei Jahre Bestand haben.

Bildung von „Parteienföderationen“. Auch diese Föderationen wären zwar Wahlkoalitionen zwischen einzelnen Parteien – allerdings mit geschlossenen Listen, und zudem sollte die Föderation mindestens drei Jahre Bestand haben. Dadurch sollte der häufige Parteiwechsel unterbunden und eine solche Föderation veranlasst werden, im Parlament als eine Art Fraktion aufzutreten. Im Gegensatz zu den lockeren Wahlkoalitionen, die sich nach dem Wahltag auflösen, wäre eine solche Föderation ein Gebilde von zumindest mittelfristiger Dauer. Eine Partei, die innerhalb der Drei-Jahres-Frist die Föderation verließ, würde ihre Parlamentsmandate verlieren.

Über den Vorschlag der Einführung von Parteienföderationen ist zwar eine gewisse Zeit diskutiert worden⁴, doch hat sich dafür bisher noch keine parlamentarische Mehrheit erwärmt, so dass auch dieses Projekt über ein frühes Diskussionsstadium nicht hinauskam.

„PARTEITREUE“

Auf die Häufigkeit von Parteiwechslen ist bereits hingewiesen worden. Für die Parteien, die ihre Mitglieder verlieren, ist das ein großes Problem. Da in aller Regel der „Migrationsstrom“ nach den Wahlen in Richtung Regierungsparteien geht, sind die Oppositionsparteien von der Migration ihrer Abgeordneten besonders betroffen. Angeregt werden die Parteiwechsel vor allem dadurch, dass Abgeordnete für ihre Wiederwahl auf die erfolgreiche Vertretung lokaler Interessen verweisen müssen und für lokale Projekte Regierungsmittel mobilisieren. Da die Zuweisungen aus der Bundeskasse häufig vom politischen Wohlverhalten der Abgeordneten abhängt, haben Mitglieder von Regierungsparteien eine größere Chance auf eine Finanzierung ihrer Eingaben als Oppositionsabgeordnete. Zwar halten manche Stimmen diese Praxis für ein Mittel zur Stärkung von Regierungskoalitionen und damit zur Verbesserung der Regierbarkeit. Doch die häufigen Parteiwechsel, die sich vor allem unmittelbar nach den Wahlen ereigneten, haben im Endeffekt alle Parteien und das Parteiensystem insgesamt geschwächt. Über Regelungen zur Garantie von „Parteitreu“ ist daher lange diskutiert worden, ohne dass das Parlament sich zur Verabschiedung einer Neuregelung durchgerungen hätte.

Die häufigen Parteiwechsel, die sich vor allem unmittelbar nach den Wahlen ereigneten, haben im Endeffekt alle Parteien und das Parteiensystem insgesamt geschwächt.

Überraschenderweise haben das Oberste Wahlgericht und das Oberste Bundesgericht nach den Wahlen 2006 eine Regelung entschieden, die zumindest vorerst wesentlich zur „Parteitreu“ beiträgt. Das Oberste Wahlgericht (Tribunal Superior Eleitoral, TSE) hatte auf Anrufung der Oppositionsparteien verkündet, dass ein Mandat einer Partei gehöre und ein Mandatsträger, der seine Partei wechsele, folglich auch sein Mandat verlieren würde. Diese Entscheidung hatte große Überraschung und Unsicherheit bei allen Mandatsträgern ausgelöst, die seit ihrer Wahl ihre Partei gewechselt hatten.

4 | Krause, Silvana / Schmitt Rogério [Hrsg.]: *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro / São Paulo 2005.

Der Spruch des TSE galt nicht nur für Bundestagsabgeordnete, sondern auch für Landtagsabgeordnete und Gemeinderäte. Im Parlament erhob sich zwar heftiger Protest gegen diese Auslegung des Wahl- und Verfassungsrechts, doch fand sich zur Verabschiedung einer Neuregelung, die die Parteitreu gesetzlich geregelt hätte, keine klare Initiative und schon gar keine Mehrheit. So blieb es dem Obersten Bundesgericht (STF) vorbehalten, eine endgültige Entscheidung zu treffen, die solange gilt, bis der Gesetzgeber die Materie auf andere und klare Weise regelt. Das STF hat Anfang Oktober 2007, ein knappes Jahr nach dem Spruch des TSE, die Entscheidung des Wahlgerichts bestätigt.

Nach seiner Entscheidung über die Parteitreu hat das STF verlangt, dass zwei Abgeordnete, die nach dem ersten Spruch des Wahlgerichts ihre Partei gewechselt hatten, ihr Mandat aufgeben sollten. In der Abgeordnetenversammlung erhob sich dagegen Protest und der Versammlungspräsident weigerte sich zunächst den Spruch der obersten Richter zu vollziehen. Allerdings beschied die Verfassungskommission der Versammlung nach mehr als einjährigem Verfahren die Verfassungsmäßigkeit des STF-Urteils. Daraufhin musste im Dezember 2008 erstmals ein Abgeordneter sein Mandat an seine frühere Partei „zurückgeben“, die es an seinen Nachfolger auf der Parteiliste weitergab.

Im Dezember 2008 musste erstmals ein Abgeordneter sein Mandat an seine frühere Partei „zurückgeben“, die es an seinen Nachfolger auf der Parteiliste weitergab.

keit des STF-Urteils. Daraufhin musste im Dezember 2008 erstmals ein Abgeordneter sein Mandat an seine frühere Partei „zurückgeben“, die es an seinen Nachfolger auf der Parteiliste weitergab.

Durch Gerichtsentscheid ist somit ein wesentlicher Beitrag zur „Parteitreu“ geleistet worden. Die „Freiheit des Mandats“ ist insofern nicht berührt, als Abgeordnete weiterhin nach freiem Willen abstimmen können. Dennoch hat der Gerichtsbeschluss den Abgeordneten Handlungsgrenzen auferlegt. Weil aber viele Abgeordnete mit dieser Regelung unzufrieden sind, gibt es eine Diskussion darüber, wie diese strenge Regelung zumindest aufgeweicht werden könnte. Bis Ende 2008 hat die Versammlung aber noch kein neues Verfahren entschieden.

WAHLKAMPFFINANZIERUNG

Wahlkämpfe in Brasilien sind außerordentlich teuer – teurer sogar als Wahlkämpfe in den USA (vor dem US-Wahlkampf von 2008). Schätzungen besagen, dass der Wahlkampf von 2002, bei dem Präsident Lula gewählt wurde, ca. zehn bis 20 Milliarden Reals kostete, etwa drei bis neun Milliarden Euro! Abgesehen von der Präsidentschaftswahl müssen auch

die Einzelkandidaten je nach Bundesland und Ort sehr hohe Mittel einsetzen, um gewählt zu werden. Vielerorts muss ein Kandidat mindestens eine Million Euro für seinen persönlichen Wahlkampf aufbringen. Das führt dazu, dass einerseits vor allem Kandidaten, die über hinreichende finanzielle Mittel oder Verbindungen zu finanzkräftigen Geldgebern und Institutionen verfügen, gewählt werden. Andererseits hat dieses System zur Folge, dass die gewählten Abgeordneten ihre Aufwendungen „refinanzieren“ müssen, wodurch Korruption und Günstlingswirtschaft gefördert werden, die wiederum das Ansehen der Parteien, des Parlaments und der Politik insgesamt erheblich belasten. Zwar sind die Parteien und Kandidaten zur Offenlegung ihrer Finanzmittel verpflichtet und das Wahlgericht prüft ihr Finanzgebaren, doch ist die Existenz einer „zweiten Kasse“ ein offenes Geheimnis.

Angesichts der hohen Wahlkampfkosten und der problematischen Begleiterscheinungen und Folgen der teuren Wahlkämpfe wird seit Jahren darüber diskutiert, wie die Wahlkampfkosten eingedämmt werden könnten.

Der Reformvorschlag von 2003 sah vor, dass Wahlkämpfe künftig *ausschließlich* aus öffentlichen Mitteln finanziert werden sollten. Dazu sollte der Bund für jeden registrierten Wähler sieben Reais auszahlen. Alle anderen Zuwendungen zum Wahlkampf durch individuelle oder juristische Personen sollten verboten bleiben. Das Wahlgericht sollte mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet werden, um die Einhaltung dieser Regeln zu überwachen und Verstöße zu ahnden. Bei ca. 138 Millionen Wählern hätte der finanzielle Aufwand dieser Regelung ca. 966 Millionen Reais (ca. 320 Millionen Euro) betragen – was höchstens zehn Prozent der bisherigen Ausgaben für die Wahlkämpfe entspricht. Allein – die Neuregelung ist nicht verabschiedet worden und entsprechend wurde auch 2006 wiederum ein sehr kostenaufwendiger Wahlkampf betrieben.

Der Reformvorschlag von 2003 sah vor, dass Wahlkämpfe künftig *ausschließlich* aus öffentlichen Mitteln finanziert werden sollten.

ERFOLGLOSE REFORMBEMÜHUNGEN

Auch wenn innerhalb der politischen Klasse, in den Medien und zumindest bei einem Teil der begleitenden Politikwissenschaft ein großer Konsens darüber besteht, dass die bisherigen Regeln des Wahlrechts, der Wahlkoalitionen, der Parteitreu und der Wahlkampffinanzierung dringend reformiert werden müssten, sind in den vergangenen Jahren vom Parla-

ment keine Entscheidungen getroffen worden, um eine „politische Reform“ zu verwirklichen. Gescheitert sind bisherige Reformversuche vor allem an den Interessengegensätzen der Parteien, wobei insbesondere die kleinen Parteien alles unternehmen, um Regelungen zu verhindern, die ihnen den Einzug ins Parlament oder die Ausübung ihres nicht unbeträchtlichen Einflusses erschweren oder gar verschließen würden. Das Reformprojekt, das der Abgeordnete Ronaldo Caiado als Berichterstatter vertrat und das auch bereits vom Verfassungsausschuss gebilligt worden war (und dessen Grundlini-

Nachdem Anfang 2007 eine Abstimmung im Kongress erfolgen sollte, haben Abgeordnete mehr als 350 Änderungsanträge eingebracht, die dazu führten, dass auch dieser Versuch einer umfassenderen Reform in den parlamentarischen Fallstricken stecken blieb.

en hier nachgezeichnet wurden), ist letztlich im Plenum gescheitert. Nachdem Anfang 2007 eine Abstimmung im Kongress erfolgen sollte, haben Abgeordnete mehr als 350 Änderungsanträge eingebracht, die dazu führten, dass auch dieser Versuch einer umfassenderen Reform in den parlamentarischen Fallstricken stecken blieb. Die Einführung geschlossener

Listen und eines gemischten Wahlsystems wurde in einer Abstimmung von der Mehrheit der Abgeordnetenversammlung abgelehnt.

Eine politische Reform liegt allerdings nicht nur im Interesse der Parteien, sondern auch der Exekutive. Denn nicht nur die Parteien und das Parteiensystem sind geschwächt und zersplittert. Auch die Handlungsfähigkeit des Parlaments ist aufgrund der Zersplitterung des Parteiensystems eingeschränkt, wodurch die Regierung unmittelbar betroffen ist. Die Regierung kostet es große Mühe und den Einsatz hoher Mittel, um die Regierungskoalition zusammenzuhalten und ein regierungsfreundliches Abstimmungsverhalten zu erreichen. Darunter leidet die Regierungsfähigkeit insgesamt. Das Regierungssystem ist nicht in der Lage, notwendige Entscheidungen in einigermaßen überschaubaren Verfahren und Zeiträumen hervorzubringen.

Angesichts des Fortbestehens dieser Probleme des Regierungssystems bleibt die Forderung nach einer „politischen“ Reform wach. Dabei geht es sowohl um die angesprochenen Themenbereiche, die vor allem das Wahlsystem betreffen. Daneben gibt es aber auch noch weitere Themen, die in diesem Zusammenhang diskutiert werden.

Dazu gehört beispielsweise der Einsatz so genannter „provisorischer Maßnahmen“ durch die Exekutive, was letztlich auf

ein Regieren per Dekrete hinausläuft. Laut Verfassung hat der Präsident weitreichende Kompetenzen zum Erlass solcher vorläufigen Maßnahmen, die allerdings innerhalb eines bestimmten Zeitraums vom Parlament bestätigt werden müssen. Der Präsident hat jedoch die Möglichkeit, ein neues Dekrete zu erlassen, wenn ein altes nicht bestätigt wird. Die hohe Zahl solcher Dekrete sehen viele Abgeordneten und Senatoren als eine Einschränkung der Kompetenzen des Parlaments. Präsident Lula hat seit seinem Amtsantritt im Januar 2003 bis Ende 2008 ca. 350 solcher provisorischen Maßnahmen erlassen.

NEUE INITIATIVE EINER POLITISCHEN REFORM

Nach seiner Wiederwahl hat Präsident Lula überraschenderweise die „politische Reform“ zu einer der Prioritäten seiner zweiten Amtszeit erklärt. Daraufhin wurde so-
gleich der Verdacht geäußert, der Präsident werde dieses Projekt zum Vorwand für eine weitergehende Verfassungsänderung nehmen, um eine erneute Wiederwahl zu ermöglichen. Lula hat solchen Vermutungen widersprochen, doch der Verdacht hält sich hartnäckig, er könnte dennoch versuchen, seine hohe Popularität für eine Verfassungsänderung und eine erneute Wiederwahl zu nutzen. Allerdings dürfte es für ihn schwierig sein, dafür die notwendige Mehrheit im Parlament zu erhalten.

Es wurde der Verdacht geäußert, der Präsident werde sein Projekt einer „politischen Reform“ zum Vorwand für eine weitergehende Verfassungsänderung nehmen, um eine erneute Wiederwahl zu ermöglichen.

Nachdem die Regierung im Verlauf des Jahres 2007 keine Initiative im Hinblick auf eine politische Reform unternahm, überraschte Präsident Lula die Öffentlichkeit und das Parlament, als er Mitte 2008 ankündigte, er habe seinen Minister für Institutionelle Beziehungen, der für die Verhandlungen mit dem Parlament zuständig ist, und den Justizminister gebeten, auf der Basis bisheriger Vorschläge ein neues Projekt für eine politische Reform auszuarbeiten und im Kongress einzubringen. Schwerpunkte dieses Projektes sollten die Themen Parteitreu und Einführung einer Sperrklausel sein, die kleinen Parteien die Wahl ins Parlament erschweren würde. Kammerpräsident Chinaglia von Lulas Arbeiterpartei PT hat zwar gegen dieses Verfahren protestiert, weil damit dem Parlament die Initiative entrissen und es zu einem Durchführungsorgan der Regierung degradiert werden würde,⁵ doch

5 | Vgl. *Correo Brasiliense* vom 01. August 2008.

nach einigen Gesprächen im Präsidialamt hat zumindest die Partei des Präsidenten das Verfahren akzeptiert.

Das Projekt, das die Regierung schließlich vorlegte, umfasst insgesamt sechs Vorschläge, die unabhängig voneinander behandelt werden wollen. Das hat den Verfahrensvorteil, dass einzelne Teile einer politischen Reform schneller verabschiedet werden und in Kraft treten können. Ein gesetzgeberisches Gesamtpaket zu verabschieden ist erfahrungsgemäß viel schwieriger, weil der Widerstand gegen Details das ganze Projekt ins Stocken bringt. Andererseits besteht dabei aber die Gefahr, dass nur die Teile verabschiedet werden, die problematische Verhaltensweisen wieder erlauben – wie den unkontrollierten Parteiwechsel –, so dass substantielle Fragen, die das Wahlrecht betreffen, nicht entschieden werden.

Ein gesetzgeberisches Gesamtpaket zu verabschieden ist erfahrungsgemäß viel schwieriger, weil der Widerstand gegen Details das ganze Projekt ins Stocken bringt.

Die Vorschläge der Regierung betreffen folgende Punkte:

Verhältnswahl: Nach Absicht der Regierung soll die Wahl der Bundestags- und Landtagsabgeordneten sowie der Gemeinderäte künftig über geschlossene Listen erfolgen, so dass nur noch Parteien und keine individuellen Kandidaten gewählt werden müssen. Das wäre eine substantielle Änderung des bisher geltenden personalisierten Verhältniswahlrechts. Die Parteien würden dadurch gestärkt und die Konkurrenz zwischen den Kandidaten einer Partei würde entfallen.

Wahlkampffinanzierung: Es soll eine staatliche Wahlkampffinanzierung eingeführt werden und die Zuwendungen von privater Seite, sowohl von Individuen als auch juristischen Personen, sollen entfallen. Die Mittel sollen proportional zum Wahlergebnis auf die Parteien verteilt werden. Eine Bindung zwischen einem Geldgeber und einem gewählten Politiker soll aufgehoben werden.

Parteitreue: Die strikte Regelung des Obersten Wahlgerichts und des Obersten Bundesgerichts zum Parteienwechsel soll flexibilisiert werden, indem eine Art „Zeitfenster“ geöffnet wird, so dass ein Parteiwechsel einen Monat vor und nach Wahlen möglich ist.

Unwählbarkeit: Es sollen striktere Regelungen eingeführt werden, um Politikern, die erstinstanzlich in Strafverfahren

verurteilt sind, eine erneute Kandidatur um ein Mandat auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene zu verbieten.

Koalitionen: Wahlkoalitionen sollen verboten werden und die Vergabe von Fernsehzeiten für den Wahlkampf soll so geregelt werden, dass Kandidaten größerer Koalitionen nicht bevorzugt werden.

Sperrklausel: Parteien mit weniger als einem Prozent Stimmenanteil auf Bundesebene und weniger als 0,5 Prozent in mindestens einem Drittel der Bundesstaaten erhalten kein Mandat in der Abgeordnetenversammlung.

Insgesamt handelt es sich hier um sehr weitgehende Vorschläge, die teilweise das Reformpaket des Abgeordneten Caiado aus dem Jahr 2003 aufgreifen, es aber zugleich erweitern.

PERSPEKTIVE

Die Regierung von Präsident Lula da Silva scheint mittlerweile entschlossen, die lange diskutierte „politische Reform“ durch einschneidende Neuregelungen des Wahl- und Parteienrechts voranzubringen. Dazu hat beigetragen, dass sie während der vergangenen Jahre mehrfach erleben musste, wie schwierig es ist, Gesetzesvorschläge im Kongress einer Zustimmung zuzuführen – und dies bei einer zumindest nominell großen Koalition, die nahezu zwei Drittel der Abgeordneten umfasst. Eine große Zahl von Koalitionsparteien erleichtert das Regieren aber keineswegs. Deshalb versucht die Regierung nun, durch ihre Reformvorschläge die Handlungsfähigkeit des Regierungssystems zu verbessern. Nach Meinung von Justizminister Tarso Genro, einem der maßgeblichen Verhandler der Reform auf Regierungsseite, ist das Parteiensystem vollkommen gescheitert und soll durch die Reform neu belebt werden.

Eine große Zahl von Koalitionsparteien erleichtert das Regieren keineswegs. Deshalb versucht die Regierung nun, durch ihre Reformvorschläge die Handlungsfähigkeit des Regierungssystems zu verbessern.

So wichtig die Reform sein mag und so überzeugend die Regierung argumentiert: es ist keineswegs ausgemacht, dass die Reform zumindest in der Weise, wie sie von der Regierung eingebracht wurde, auch vom Parlament verabschiedet werden wird. Die kleinen Parteien werden sicherlich nichts unversucht lassen, um ihren Anteil an den politischen Pfründen zu erhalten. Und auch in den großen Parteien gibt es genü-

gend Widerstand gegen Regelungen, die einzelne Abgeordnete benachteiligen können. Wer über hinreichende Wahlkampffinanzierung verfügt, wird nicht unbedingt der Listenwahl und der öffentlichen Wahlkampffinanzierung zustimmen, weil er davon benachteiligt werden könnte. Fatal wäre es, wenn am Ende nur der Parteiwechsel wieder erleichtert würde, ohne dass andere substanzielle Fragen geklärt würden. Diese Gefahr besteht durchaus. Denn es dürfte für die Regierung sehr schwierig werden, im Jahr vor den nächsten Wahlen noch eine ausreichende Unterstützung im Parlament für eine umfassende politische Reform zu gewinnen. Das Thema „politische Reform“ würde dann seinen traditionellen Platz auf der Agenda des Parlaments bewahren – und die brasilianische Politikwissenschaft hätte weiterhin reichlich Stoff, um das Dilemma zwischen Demokratie und Regierungsfähigkeit zu diskutieren.