

COSTA RICA VOR DEN KOMMUNALWAHLEN

CHANCEN, RISIKEN UND SCHWACHPUNKTE EINES NEUARTIGEN VERFAHRENS IN POLITIK UND WAHLGESCHEHEN COSTA RICAS

Sergio Fernando Araya Alvarado

Costa Rica bereitet sich auf ein nie dagewesenes Wahlereignis vor: Am 7. Februar 2016 sind erstmals 3.199.795 Costaricaner über 18 Jahren, darunter 373.251 Neuwähler, zu einem Urnengang aufgerufen, um 6.069 politische Ämter zu vergeben, durch die die 81 Kantone des Landes für den Zeitraum von 2016 bis 2020 geführt werden.



Logo des Wahlgerichtshofs für die Kommunalwahlen: Am 7. Februar wird landesweit gewählt.

Viele wichtige Faktoren begleiten diesen Prozess, der offiziell am 7. Oktober 2015 begann. Dessen Zielsetzung, die formalen und fachlichen Begleitumstände, die damit verbundenen Herausforderungen sowie dessen Einordnung in einen soziohistorischen Zusammenhang, der durch die Vernachlässigung lokaler Belange geprägt ist, sind nur einige der vielen Elemente, die seine Dynamik und die möglichen Auswirkungen bestimmen.

Die vorliegende Arbeit kann nicht alle relevanten Themen in diesem Zusammenhang behandeln, sondern beschäftigt sich mit jenen Faktoren, die für Gestaltung und Ausrichtung dieses Verfahrens als wesentlich erachtet werden.

VORGESCHICHTE

Seit dem Erlangen der staatlichen Unabhängigkeit 1821 hat sich in Costa Rica ein Staats- und Gesellschaftsmodell mit ausgeprägt zentralistischer Tendenz herausgebildet. Die Erklärung der Unabhängigkeit im Oktober jenes Jahres erfolgte durch Vertreter der vier Ballungsgebiete im Innern des Landes, die heute als die vier Provinzen des Valle Central bekannt sind: San José, Alajuela, Cartago und Heredia.

Jahrzehntelang lag in diesem Landesteil der Schwerpunkt der Besiedlung sowie der wichtigsten sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Aktivitäten. Auch die Ausformung der „nationalen Identität Costas Ricas“ basiert zu einem Großteil auf den ethnischen und sozio-kulturellen Gegebenheiten dieser Region. Der Rest des Landes einschließlich der dem Staatsgebiet einverleibten Provinz Guanacaste, deren Beitrag zu Traditionen und Folklore des Landes prägend ist, steht seit jeher im Schatten dieses Kerngebietes des costaricanischen Territoriums.

Liebe Leserinnen und Leser,

oft beklagen sich die Deutschen über die Bildungspolitik. Der verfassungsrechtliche Grundsatz, wonach Bildung Ländersache ist, führe zu einem Flickenteppich unterschiedlichster Regelungen. Diesen Kritikern dürfte das costa-ricanische Modell gefallen. Hier ist die Bildungspolitik im höchsten Maße zentralisiert. Alle Lehrer des Landes sind Angestellte des nationalen Ministeriums für öffentliche Bildung – ein Beispiel für den hohen Grad an Zentralisierung in Costa Rica.

Dafür gibt es historische Gründe, die Sergio Araya in diesem Beitrag ausführt. Die Folgen für die Kommunen sind meist negativ. Sie haben fast keine Möglichkeit, eigene Einnahmen zu generieren, um in ihre Infrastruktur zu investieren. Entscheidungen, die sie unmittelbar betreffen, werden allein in der Hauptstadt San José getroffen. Da wundert es nicht, dass 75 Prozent der Befragten in einer aktuellen Studie der KAS den Namen ihres Bürgermeisters nicht kennen.

Dezentralisierung wäre zur weiteren demokratischen und ökonomischen Entwicklung des Landes dringend geboten. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung war die Änderung des Wahlrechts im Jahr 2009, die nun Anwendung findet: Am 7. Februar 2016 werden die Kommunalwahlen erstmals eigenständig abgehalten, ohne dass zugleich Staatspräsident und nationales Parlament gewählt werden. Dies führt, zumindest temporär, zu einer höheren Aufmerksamkeit für kommunale Themen und kann auch die Bedeutung des Bürgermeisters und der kommunalen Gremien stärken. Hierzu bedarf es aber weiterer Schritte.

Erst seit dem Jahr 2002 haben die Costaricaner die Möglichkeit, ihren Bürgermeister zu wählen. Jedoch wurde es mit einer geringen Machtfülle ausgestattet. Die Bürgermeister müssen häufig gegen eine Mehrheit in den Städte- und Gemeinderäten regieren, in denen sie selbst kein Stimmrecht haben. Dahinter steht eine Konstante in der costa-ricanischen Gesetzgebung: Aus Sorge, ein Politiker könne seine Macht missbrauchen, wird diese in einem Maß begrenzt, das ihm erfolgreiches Arbeiten schwer, wenn nicht unmöglich macht. So fällt es den Kritikern der Dezentralisierung leicht, zu argumentieren: Wieso sollten wir die Kommune mit mehr Kompetenzen ausstatten, wenn sie schon die ihr gegenwärtig aufgetragenen Aufgaben nicht erfüllt? Wenn nicht auch die kommunale Verfassung geändert wird, werden sich die Erwartungen an die nun zu wählenden Bürgermeister leider selten erfüllen.

Ihr
Stefan Burgdörfer

Auch das politisch-konstitutionelle Gefüge war hierbei keine Ausnahme. Seit 1832, als Braulio Carrillo Colina an die Macht kam, der als Begründer der costaricanischen Nationalstaatlichkeit gilt, wurde in der Politik immer wieder die Forderung nach einer machtpolitischen Zentralisierung des Landes gestellt. In dem Maße, in dem das Gewicht der öffentlichen Institutionen auf gesamtstaatlicher Ebene wuchs, verlor die lokale Ebene an Bedeutung.

Dieser Prozess erreichte mit Inkrafttreten der derzeit geltenden Verfassung 1949 seinen Höhepunkt. Mit der Umsetzung des Artikels 188 der Verfassungsurkunde kam ein neuer Akteur im Gefüge der öffentlichen Institutionen zum Zuge, die „autonomen Institutionen“, die für eine dysfunktionale Dezentralisierung stehen. Diese wiederum ist von der rein territorialen Dezentralisierung zu unterscheiden, die ihren Ausdruck in der Kommunalverwaltung findet.

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gab es drei für die Arbeit der lokalen politischen Instanzen relevante Ereignisse. Das erste war die Gründung der so genannten Zweiten Republik im Jahre 1949, deren Geburtsschwächen sich noch bis 1970 zeigten und die zu einer strukturellen Schwächung der Gemeindeordnung führte, im Gegensatz zur steigenden Bedeutung der nationalen Institutionen, die sowohl politisch als auch administrativ und funktional dezentralisiert wurden.

In diese Zeit fiel die Gründung und Konsolidierung von Institutionen, die zu nationalen Säulen wurden, wie etwa das Costaricanische Institut für Elektrizität (ICE) oder das Institut für Wasserversorgung und Kanalisationswesen (AyA), sowie eine Stärkung der Kompetenzen und Aufgaben strategischer Organe der Exekutive wie des Bildungsministeriums, des Ministeriums für öffentliche Sicherheit oder des Ministeriums für öffentliche Bauten und Verkehr.

Seinerzeit wurden zudem Institutionen ins Leben gerufen, die auf lokaler Ebene den Bedürfnissen der Bürger Rechnung tragen sollen und die ohne eigentliche Absicht in Wettbewerb mit

den Kommunalverwaltungen oder an deren Stelle traten. Durch ihre Aufgabe und Zielsetzung ragte hier die Nationale Direktion für kommunale Entwicklung heraus, eine ausführende Behörde des Landes, die auf der Basis des 1967 erlassenen Gesetzes Nr. 3859 gegründet wurde. Ihr rechtlicher Rahmen wie auch ihre Kernaufgabe sind die Förderung, Ausrichtung, Koordinierung und Auswertung des Organisationsprozesses der Gemeinden, was sie zu einem Motor der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und umweltbezogenen Entwicklung macht.

Obwohl diese Zielsetzung mit der Stadtordnung durchaus vereinbar ist und aus rechtlicher sowie institutioneller Sicht hinsichtlich der lokalen Verwaltungsebenen eher noch zielführender war, ist diese Einrichtung aufgrund der historisch bedingten Zentralisierungspolitik des Landes mit einer Vielzahl von Verwaltungseinheiten auf Landesebene zusammengelegt worden, darunter Abteilungen und Direktionen des Ministeriums für öffentliche Bauten und Verkehr sowie solche des Bildungsministeriums. Aufgrund deren Ermessensspielraums bei der Mittelzuteilung im Rahmen so genannter „Sonderposten“ entwickelte sich über die Jahre hinweg sogar ein Verhältnis politischer Abhängigkeit von den Abgeordneten der gesetzgebenden Organe.



Begründer der costaricanischen Nationalstaatlichkeit: Braulio Carrillo auf Costa Ricass häufigster Banknote dem 1.000 Colones-Schein.

Das zweite geschichtliche Szenario ergab sich zwischen 1970 und 1998. In diesem Zeitraum vollzog sich ein Wechsel im Kräftespiel der nationalen und lokalen Behördenstruktur des Landes, als eine spezifische Gesetzgebung für die Organisation, Funktion und Regulierung letzterer eingeführt wurde, grundgelegt im so genannten Kommunalgesetzbuch. Dieses wurde im Mai 1970 durch das

Gesetz Nr. 4574 sowie die Gründung des Instituts für Gemeindeförderung und -beratung (IFAM) ein Jahr später von den gesetzgebenden Organen, konkret durch den Gründungserlass im Februar 1971, eingeführt.

Schließlich begann im April 1998 mit der Einführung eines neuen Kommunalgesetzbuchs eine weitere Etappe für die lokale Behördenstruktur, deren Ziel die Neugestaltung ihrer politischen und wahlrechtlichen Dimension war. Diese Zielsetzung äußert sich konkret in dem Wandel, dem die stärkste Vollzugsbehörde der Gemeindeorgane, bis zu diesem Zeitpunkt bekannt als Kommunale Vollzugsbehörde, unterlag und aus der infolge der neuen Gesetzgebung das Amt des Bürgermeisters auf der Basis freier, geheimer und gleicher Wahlen durch jene Personen geschaffen wurde, die im jeweiligen Jurisdiktionsbezirk registriert waren.

Obwohl seit 1953 die Angehörigen des so genannten Gemeinderats, eines entscheidungsbefugten und ausführenden Organs der Kommunalverwaltung, durch öffentliche Wahl bestimmt wurden, fehlte es den Leitern der Exekutive eben dieser Gremien an politischer Legitimation. Zudem erfolgte die Wahl der Ratsmitglieder in einem Zuge mit den Wahlen auf nationaler Ebene, was in der Praxis ihren Wert und ihre Stellung in der öffentlichen Verwaltung allgemein verschleierte. Eine Folge hiervon war die Schwächung der lokalen politischen Führung, deren Mitglieder gemeinhin von ihren Pendanten auf Landesebene als Wahlkampfhelder für eigene Zwecke eingespannt wurden.

Im Zuge eines stillschweigenden politischen Übereinkommens bedienten die Funktionsträger auf Ortsebene lediglich den Wahlkampfapparat der Landespolitiker, wodurch sich die Möglichkeit eines Zugangs zu Funktionen im kommunalen Wahlgeschehen ergab, zumal sich die Nationalwahlen, insbesondere die Präsidentschaftswahlen, unmittelbar im kommunalen Bereich durch so genannte Trittbrettstimmen niederschlugen.

Im Dezember 2002, zehn Monate nach den allgemeinen Wahlen jenes Jahres, wurden erstmals in allgemeiner Wahl

das Bürgermeisteramt vergeben sowie die Ämter eines Teils der Kommunalbediensteten besetzt, insbesondere die der Bezirksverwalter und -räte.

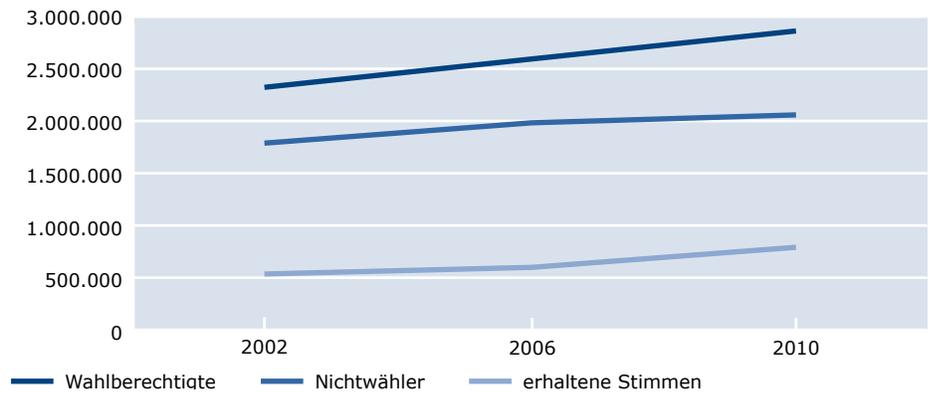
Dennoch wurden die Gemeinderatsmitglieder weiterhin zusammen mit dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten der Republik sowie den Abgeordneten der gesetzgebenden Organe gewählt, so dass ein effektiver Kompetenzzuwachs für die lokalpolitischen Akteure ausblieb. Der zeitliche Abstand zwischen der Wahl des Rates und der des Bürgermeisters führte zu Koordinationschwierigkeiten zwischen beiden Organen und vergrößerte praktische Probleme, was unmittelbare Auswirkungen auf die Verantwortlichen im kommunalen Bereich hatte.

Die Möglichkeit, Bürgermeister und Bezirksbehörden zu wählen, brachte positive Veränderungen mit sich, die den Weg für die Reform von 2009 ebneten, in der die Verfahrensregeln der für 2016 vorgesehenen Wahl festgelegt wurden. Einige dieser Veränderungen seien hier aufgeführt:

- Die seit Langem bestehenden und ausschließlich lokal agierenden Parteiorganisationen wuchsen und gewannen mit der Möglichkeit der Direktwahl des Bürgermeisters noch an Gewicht.
- Lokale Themen erfuhren zunehmende Aufmerksamkeit in den überregionalen Medien. Das zeigte sich vor allem im Wahlkampf, wo die Berichterstattung über Bürgermeisterkandidaten und die Ermöglichung eines Raums für programmatische Debatten zunahm.
- Die durch öffentliche Wahlen als Integrationsorgane gestärkten Bezirksräte wurden, legitimiert eben durch die Grundlagen ihrer Autorität, zumindest formal zu Gremien einer Einbindung bürgerlicher Initiativen in Planungsprozesse der kommunalen Entwicklung.

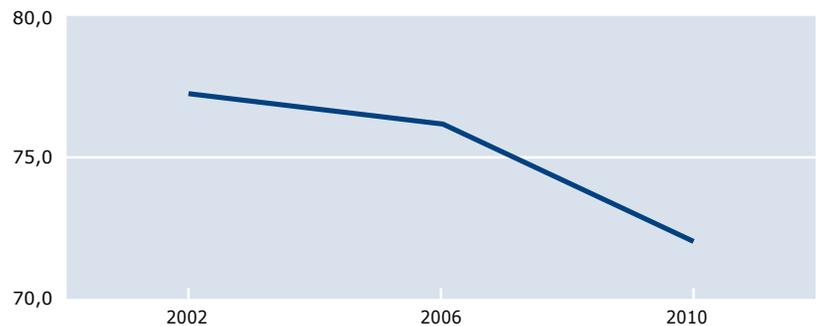
In der Praxis indes hat die Unterordnung der Kommunalverwaltung unter den überregionalen Staatsapparat den Gemeinden einen qualitativen Sprung

Wahlberechtigte, erhaltene Stimmen und Nichtwähler Kommunalwahlen 2002-2010



Entwicklung der Wahlberechtigten, der erhaltenen Stimmen und der Nichtwähler bei den letzten drei Kommunalwahlen (2002, 2006, 2010): Es wird deutlich, dass der Nichtwähleranteil immer ungewöhnlich hoch war. | Quelle: <http://tse.go.cr>.

Nichtwähleranteil Kommunalwahlen 2002-2010



Entwicklung des Nichtwähleranteils während den letzten drei Kommunalwahlen: Man sieht deutlich, dass der Nichtwähleranteil zwar abgenommen hat, aber nicht bedeutend und immer noch über 70 Prozent lag. | Quelle: <http://tse.go.cr>.

hinsichtlich ihres Rechtsstatus und der Ausübung ihrer Befugnisse verwehrt – und infolge dessen ihre gesellschaftliche Bedeutung verringert.

Eine unmittelbare Folge davon ist das geringe Interesse der Bürger an kommunalpolitischen Angelegenheiten, wie es sich an der Beteiligung an den Kommunalwahlen seit 2002 zeigt. Offizielle Daten des Obersten Wahlgerichts (2012) zeigen für die Kommunalwahlen von 2002, 2006 und 2010 einen Nichtwähleranteil von 77,2, 76,2 bzw. 72,1 Prozent. Dieser Anteil lag bei gesamtstaatlichen Wahlen hingegen im gleichen Zeitraum bei durchschnittlich 30 Prozent, was somit etwa dem umgekehrten Verhältnis bei Wahlen auf kommunaler Ebene entspricht.

Dieses Wahlverhalten wird auch durch außerkommunale Faktoren bedingt. Der Zeitpunkt der Wahlen zum Beispiel liegt in der Wahrnehmung der Costaricaner ungünstig, die gemeinhin den Februar mit Wahlkampfthemen und den Dezember eher mit Freizeit und dem Weihnachtsfest verbinden.

Zudem gibt eine systematische Untersuchung eine Entfremdung der Bürger von der Politik und politischen Themen zu erkennen, die sich landesweit in einem Anstieg des Nichtwähleranteils zeigt. Dieser hat sich von durchschnittlich 18 Prozent zwischen 1953 und 1994 seit Einführung der allgemeinen Wahlen von 1998 bis heute auf die oben erwähnten 30 Prozent erhöht.

Man darf hierbei dennoch nicht übersehen, dass die Beteiligung an den drei Kommunalwahlen seit 2002 nur einem

Drittel der bei Nationalwahlen registrierten Beteiligung entspricht. Dies verdeutlicht, welche geringe Rolle die kommunalen Institutionen in der öffentlichen Wahrnehmung noch spielen, was, wie oben ausgeführt, durch den zentralistischen Charakter des derzeitigen politischen Systems bedingt ist.

KOMMUNALWAHLEN 2016: HAUPTMERKMALE

Die ersten Kommunalwahlen in der Geschichte Costa Ricas weisen eine Reihe formaler und nicht-formaler Merkmale auf, die diese definiert, einordnet und umgrenzt.

Formale Elemente

Das Wahlprozedere sieht 89 verschiedene und parallel ablaufende Wahlen vor. An einem Tag werden hierbei die Bürgermeister und Vizebürgermeister der 81 Kantone gewählt, in die das Land veraltungspolitisch unterteilt ist.

Zudem werden die Mitglieder der Gemeinderäte („Regidores Municipales“) gewählt, wobei es in jedem Kanton einen Gemeinderat gibt. Dieser ähnelt in

gewisser Weise einem aus mehreren Gremien bestehenden gesetzgebenden Organ. Dessen Mitglieder sind politische Vertreter, das heißt sie werden vom Volk gewählt und gehören politischen Parteien an. Die politische Willensbildung erfolgt in einem Diskussions- und Abstimmungsprozess, der mehr oder weniger ähnlichen Regelungen und Verfahren unterliegt (Institut für Gemeindeförderung und -beratung, 2003).

Beide, Bürgermeister und Gemeinderat, stellen die obersten politischen Organe der lokalen Kommunalverwaltung dar. Da die Wahl kantonsweise erfolgt, bedeutet dies den Einsatz von 81 Wahlzetteln für Bürgermeister und Vizebürgermeister sowie wiederum von 81 Wahlzetteln für die Gemeinderäte.

Neben diesen beiden erhalten die Wähler einen zusätzlichen dritten Stimmzettel für die Vertreter der kleinsten politisch-administrativen Einheit, den Verwaltungsbezirk. Diese sind der Bezirksverwalter und die Bezirksräte, wobei ersterer an den Gemeinderatssitzungen teilnimmt. Er hat dabei Rede-, aber kein Stimmrecht.

In acht Verwaltungsbezirken, die in gewisser räumlicher Distanz zum Verwaltungssitz des Kantons liegen, dem sie angehören, gibt es eine vierte Machtinstanz, den Bezirksgemeinderat. Diese Einrichtung wird von einem Intendanten geführt, der dem Bürgermeister entspricht, sowie vier Bezirksgemeinderäten.

Die Bezirksräte und Bezirksgemeinderäte sind ebenfalls kollegial konstituiert und setzen sich wie die Gemeinderäte zusammen. Bürgermeister und Intendanten werden nach dem System der relativen Mehrheit gewählt, während die Mitglieder der Kollegien nach dem Grundsatz der proportionalen Vertretung gewählt werden. Insgesamt sind 6.069 politische Ämter auf lokaler Ebene zu vergeben. Ausnahmslos müssen die Anwärter politischen Parteien angehören, die ordnungsgemäß beim Obersten Wahlgericht registriert sind.

Angesichts der Wahlen im Februar 2016 haben sich insgesamt 59 Parteien eingeschrieben, zudem haben sich in vier Kantonen Parteienkoalitionen gebildet. Von diesen um die Wählergunst streitenden Parteiverbänden sind zwölf landesweit organisiert, vier auf Provinzebene und



Sieben Provinzen und 81 Kantone: Hier werden am 7. Februar 2016 Bürgermeister, Vizebürgermeister und Gemeinderäte gewählt.



Rathaus von Limón: Auch in der Provinzhauptstadt an der Karibikküste wird gewählt.

43 sind lediglich auf Kantonalebene aktiv. An den vier Koalitionen sind die landesweiten Parteien Partido Acción Ciudadana und Frente Amplio beteiligt.

An zweien der Koalitionen ist zudem je eine kantonale Partei beteiligt: an der Coalición Somos Tibás („Wir sind Tibás“) und der Coalición Alianza Por Belén („Bündnis für Belén“) jeweils mit den Parteien Cívico de Tibás Fuenteovejuna sowie Independiente Belemita.

Ein formaler Gesichtspunkt mit Auswirkungen auf die Wahldynamik der von diesem Entwicklungsprozess betroffenen Parteien ist inhärent mit der gegebenen Finanzlage verbunden. Nach geltendem Wahlrecht stehen den Parteien staatliche Mittel von bis zu 0,03 Prozent der Gesamtsumme zu, die der Staat für Wahlverfahren bereitstellt.

Artikel 99 des Wahlrechts legt die Bedingungen fest, die die Parteien erfüllen müssen, um in den Genuss einer öffentlicher Finanzierung zu kommen: „In Übereinstimmung mit den Grundsätzen von Demokratie und politischem Pluralismus beteiligt sich der Staat an der Finanzierung von Parteien, die an den Gemeinderatswahlen teilnehmen und die in dem betreffenden Kanton mindestens vier Prozent der gültigen Stimmen bei der Wahl

von Bürgermeistern oder Räten auf sich vereinen oder mindestens einen Rat bzw. eine Rätin stellen.“

Im Gegensatz zu den Nationalwahlen, bei denen den Parteien Vorschüsse auf diese Finanzierung gewährt werden können, kann hier jedoch die Summe erst nach Abschluss des Wahlverfahrens ausgezahlt werden. Dass sie keine staatlichen Vorschüsse erhalten können, ist ein klarer Nachteil für jene Parteien, die nicht hinreichend solvent sind, um Kredite in Anspruch nehmen zu können, was die in diesem Bereich bestehende Kluft weiter vertieft und worauf nicht zuletzt von internationalen Beobachtern bei der letzten Nationalwahl im Februar 2014 hingewiesen wurde.

Nicht-formale Elemente

Vor dem Hintergrund des oben angedeuteten rechtlichen und institutionellen Rahmens wurde am 7. Oktober offiziell der Wahlkampf eröffnet, der am 7. Februar mit den Kommunalwahlen enden wird. In diesem Zeitraum haben diverse Akteure aus Politik und Gesellschaft Gelegenheit, aus jeweils verschiedenen Motiven heraus gemeinsam in Aktion zu treten, insbesondere, um:

1. den Wahlprozess mit dem Ziel einer Erhöhung der Wahlbeteiligung zu bewerben und zu fördern;
2. die Gemeindeordnung und deren am 7. Februar zu wählenden Führungsgremien vorzustellen sowie über sie zu informieren;
3. die Parteien, ihre Kandidaten und deren Wahlprogramm vorzustellen mit dem Ziel, Anhänger zu gewinnen und die Stimmzahl zu erhöhen, sowie schließlich
4. über die Regeln und das Verfahren zu informieren sowie Störfaktoren möglichst auszuschalten und so eine geregelte Dynamik sicherzustellen.

Diese Ziele werden nicht unbedingt von allen Beteiligten zugleich oder mit demselben Ansatz verfolgt. Dennoch werden gemeinsame Elemente aufgenommen, die der Tätigkeit der vielen in den Prozess eingebundenen Akteure Orientierung und Form geben.

Die Hauptakteure dieses Prozesses sind die folgenden:

Oberstes Wahlgericht

In seiner Rolle als für Organisation, Ausrichtung und Überwachung des Wahlvorgangs zuständiges staatliches Organ übernimmt das oberste Wahlgericht die ihm zukommende verfassungsmäßige und gesetzliche Verantwortung. Darüber hinaus ist es durch eine Reihe von Initiativen und Aktionen in die Förderung der Wahlbeteiligung eingebunden, um den Prozess als solchen zu veranschaulichen, die Bürger für ihre Rolle als Wähler zu sensibilisieren und ein bewussteres Wahlverhalten zu fördern. Hierzu werden Foren bereitgestellt, in denen die Parteien ihr Wahlprogramm verbreiten, so dass sich der Dialog mit dem Bürgerwillen in konkreten Stimmen niederschlägt.

Unter den durch die Wahlbehörde geförderten Aktionen kommt in diesem Zusammenhang dem „Informierter Wähler“ genannten Projekt eine besondere Bedeutung zu. 2007 im Umfeld des ersten Referendums in der Geschichte Costa Ricas begonnen, möchte es den Bürgern

das Rüstzeug für eine bewusste Wahrnehmung ihres Wahlrechts an die Hand geben.

Im Vorfeld der Kommunalwahlen wurden im Rahmen des Projekts kurze informative Beiträge erstellt und verbreitet, die Themen behandeln wie Merkmale der Gemeindeordnung, verschiedene Gesichtspunkte des Gemeindewahlverfahrens und statistische Daten zur Sozioökonomie und Politik eines jeden Kantons. Diese Beiträge werden über die Nachrichtenseite des staatlichen Kanals sowie über die sozialen Netzwerke der Projektpartner verbreitet. Es bleibt hinzuzufügen, dass die von unterschiedlichen staatlichen Institutionen stammenden Informationen zu Gemeinden oder Kantonen vom Gericht in einem Dokument namens „Kantonaldatei“ gesammelt und systematisiert wurden.

Soziale Medien

In einem für Kommunalwahlen beispiellosen Schritt haben diverse Medien, staatliche wie private, nationale wie lokale, Vorschläge zur medienbasierten Information über das Verfahren entwickelt. Dies ist ein besonders wichtiger Punkt, wenn man bedenkt, dass zu Beginn des Wahlkampfs nahezu 78 Prozent der Bevölkerung Costa Ricas verschiedene Aspekte des Verfahrens nicht kannten, darunter auch das Datum der Wahl.

Die Medien haben mehrheitlich die Schaffung von Räumen für Diskussionen und Debatten um die Kernpunkte des Wahlprogramms der Kandidaten den betroffenen 81 Gemeinden überlassen. Beispiele hierfür sind das Programm Gemeindedebatten von Noticias Municipal, die Debatte des Programms Tribuna von Radio Nacional der staatlichen Radio- und Fernsehgesellschaft (SINART) oder das Fernsehprogramm En Ruta a la Alcaldía („Auf dem Weg zum Bürgermeisteramt“) von TV Extra 42 im offenen Fernsehkanal. Andere, insbesondere Rundfunk und Printmedien, wollten diversen Kandidaten für das Bürgermeisteramt ein Forum einräumen zur kurzen Vorstellung der Kernpunkte ihres Programms.



Soziale Medien: Auf den Facebookseiten der politischen Parteien wird versucht, das jüngere Publikum zu erreichen.

Online-Plattformen

Die Online-Instrumente, die das Kommunikationsverhalten der Massen weltweit revolutioniert haben, durften im Kontext der politischen und wahlkampfbezogenen Dynamik nicht außen vor bleiben. Nach einer bescheidenen Präsenz bei den Nationalwahlen im Februar 2010 spielten sie bei den Nationalwahlen vier Jahre später eine Schlüsselrolle als Faktor der Meinungsbildung eines wichtigen Teils der costaricanischen Gesellschaft, vor allem ihrer jüngeren Mitglieder.

Aus verschiedenen Studien gewonnene Daten zum Nutzerprofil dieser Art von Plattform zeigen auf, dass rund 90 Prozent der Jugendlichen zwischen 18 und 24 Jahren das Internet nutzen. Sieben von zehn Personen im Großraum der Hauptstadt, wo mehr als die Hälfte der Bevölkerung des Landes lebt,¹ benutzen ein Mobiltelefon und sechs von zehn ein Navigationssystem.

Wie die angeführten Zahlen zeigen, hat das aktuelle Wahlkampfgeschehen die Möglichkeit zur intensiven Nutzung dieser Medien geboten, vor allem den Kandidaten und Parteien mit einem beschränkten Budget für den Zugang zu konventionellen Medien. Diese wurden

zwar intensiv genutzt, jedoch nicht im größtmöglichen Umfang.

Für gewöhnlich dient die Nutzung von Webseiten oder Profilen in sozialen Netzwerken dazu, Botschaften besser zu verbreiten. Hierbei wird das Potenzial außer Acht gelassen, das sie als Mittel zur leichten und direkten sozialen Interaktion haben. Dennoch werden auch diese Plattformen von bestimmten Bevölkerungskreisen inzwischen zum Austausch genutzt. In sozialen Netzwerken gibt es heute Gruppen, die die politische Debatte und die „Teilhabe der Bürger“ fördern wollen.

Es ist noch zu früh, um eine belastbare Aussage über die konkreten Auswirkungen dieser Initiativen zu formulieren. Einige davon haben jedoch zu realen Protestaktionen zu Themen der Landespolitik geführt, was ihr Potenzial als Instrument zur Mobilisierung unterstreicht.

Ein Beispiel hierfür sind die Protestmärsche der Bürger gegen die ungerechtfertigten Privilegien des Staatsunternehmens Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), die über die sozialen Netzwerke organisiert und durchgeführt wurden, vor allem über die Facebookseite „Ya no más Recope“.

Gemeinhin lässt sich feststellen, dass bei dieser Art der Nutzung von Onlineplattformen die Bürger vor allem ihre Kritik und ihre Beschwerden artikulieren, wohingegen ein positiver Ansatz, der einer Erarbeitung und Verbreitung von Alternativvorschlägen für den Staat bei strittigen Themen dienen soll, in den Hintergrund tritt.

Politische Parteien

Das politische System Costa Ricas beruht auf den Parteien als dem Podium, das den Weg zur Führung der machtausübenden öffentlichen Organe bereitet. Im Gegensatz zu anderen Ländern gibt es keine unabhängigen Kandidaten. Die exklusive Stellung der Parteien als Akteure des Wahlverfahrens ermöglicht ein Aufblühen vieler eingetragener Parteien auf subnationaler Ebene. 72,9 Prozent aller an den Wahlen beteiligten politischen Gruppierungen sind auf Kantonalbene registriert.

Die Verfügbarkeit eines derart breiten Spektrums politischer Vereinigungen auf lokaler Ebene, das sich teilweise aus den gesetzlichen Beschränkungen ergibt, erklärt sich auch aus Ordnungsfaktoren, die in der politischen Kultur wurzeln, wie sie die Costaricaner verinnerlicht haben. Viele der führenden Köpfe und der von den genannten politischen Kräften geförderten Kandidaten entstammen in der Tat bereits existierenden Parteien und sind im nationalen Wahlprozess kein unbeschriebenes Blatt mehr. Dieses

Migrationsphänomen, das sich vor allem bei landesweit agierenden Parteien in Richtung solcher mit kantonalen Ausrichtung zeigt, ist das Ergebnis von Spaltungen in den ersteren, die wiederum aus Streitigkeiten um die Macht in Fraktionen der betreffenden Gruppierung erklärbar sind und durch die eigenen Statuten kaum nachhaltig verhindert werden können.

Wer also in einem internen Auswahlverfahren für die Kandidaten der Partei um die zur Wahl stehenden Ämter unterlegen ist, entscheidet sich, die Partei zu verlassen und eine Chance in einer bereits etablierten politischen Gruppe auf lokaler Ebene zu suchen oder eine neue Partei zu gründen, um damit im Februar anzutreten.

Ein typisches Beispiel hierfür ist das Engagement diverser amtierender Bürgermeister, die sich ihre Position vor fünf Jahren durch die damals regierende Partei PLN gesichert hatten, in anderen Parteien. Der bekannteste Fall ist der des Ex-Bürgermeisters der Hauptstadt San José, des Ingenieurs Johnny Araya Monge, der auch Präsidentschaftskandidat dieser Partei in den Wahlen vom Februar 2014 war. Dabei wurde Araya Monge durch eine interne Entscheidung für vier Jahre – von 2014 an gerechnet – daran gehindert, sich um ein Amt zu bewerben, so dass er auch nicht zur Wahl für das Bürgermeisteramt in den Wahlen 2016 antreten konnte. Bevor es dazu kam, verließ er die Partei und

schloss sich einer kantonalen Gruppe namens Alianza por San José an, die ihn als ihren Kandidaten für das Bürgermeisteramt des Cantón Central de San José nominierte.

Ein weiterer Faktor, der das Aufkommen von Parteien vor allem auf kantonaler Ebene begünstigt, ist der geringe Stellenwert lokaler Themen in Programm und Politik der überregionalen Gruppierungen. Teilweise ist dies durch die zentralistische Kultur der Gesellschaft bedingt, die sich in Gestalt des Leiters der Exekutive manifestiert, des Amts mit dem höchsten Symbolwert. Die Parteien sind in der Regel vorwiegend darum bemüht, sich mit ihrem jeweiligen Kandidaten zu identifizieren und diesen zu fördern sowie einen Vorschlag für eine Regierung zu unterbreiten, die aus einer solchen Position heraus gebildet werden soll. Dies umfasst sowohl die Auswahl der Kandidaten als auch die Wahrnehmung der Besonderheiten eines jeden Kantons sowie dessen Echo in den jeweiligen politischen Programmen auf Kommunalebene.

Seit 1953 verlief auch die Wahl der *regidores municipales* parallel zur Auswahl für die Ämter auf Landesebene, was die besondere Stellung und Relevanz ersterer verdeckte. Als Folge davon kam es zu einer gewissen Vernachlässigung von Auswahl und Befähigung der lokalen Führungsriege durch die Parteien, da die Zugkraft der überregionalen Führung, insbesondere bei Präsidentschaftskandidaturen,



Wahlwerbung an öffentlichen Plätzen und Privathäusern: Die Kandidaten setzen auf Plakate.



Wahlkampfplakat von Johnny Araya: Im Februar 2014 noch Präsidentschaftskandidat der PLN, im Februar 2016 Bürgermeisterkandidat der Alianza por San José.

auf die übrigen Kandidaten wirkte. Aus dieser Situation heraus kam es seit den 80er Jahren zur Bildung parteiähnlicher Bewegungen lokalen Zuschnitts, in ihrer Mehrheit von kommunalen Führungskräften gebildet, die sich in den überregionalen Parteien nicht vertreten fühlten.

Dieses Phänomen, das schwerpunktmäßig und eher unbemerkt in einigen Kantonen aufkam, gewann in dem Maße an Relevanz, in dem auch lokalen Themen mehr Gewicht zukam, und erreicht nun angesichts der kommenden Wahlen seinen Höhepunkt. Der neue Stellenwert der Kommunalwahlen zeigt sich auch in der Präsenz politischer Führungsgestalten, die kommunale Ämter anstreben oder verteidigen, insbesondere das Bürgermeisteramt.

Ehemalige Minister oder Abgeordnete ragen heute aus dem Gros der Kandidaten für solche Posten heraus – deutliches Zeichen eines Paradigmenwechsels hinsichtlich des Stellenwerts kommunaler Ämter in der gesellschaftlichen Wahrnehmung Costa Ricas. Diese Entwicklung ist somit auch für die Parteien und deren Führung interessant.

Die Bürger

Die Hauptakteure des Wahlverfahrens, die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger, lassen sich in zwei Kategorien einteilen. Die erste Gruppe, eine Minderheit der Bevölkerung, ist durch ihr Engagement in diesem Verfahren gekennzeichnet. Über das Anstreben von Ämtern hinaus, das den Parteimitgliedern vorbehalten ist, bringt sich diese Gruppe durch die Förderung von Dialog-,

Debatten- und Reflexionsplattformen sowohl virtuell als auch physisch ein. Gemeinhin werden diese Initiativen von organisierten Gruppen ausgearbeitet und betrieben, unter denen kommunale, unternehmerische oder akademische Instanzen herausragen.

Die zweite Gruppe umfasst die Mehrheit der Bevölkerung und zeigt erneut die seit jeher beobachtbare Tendenz in Wahlverfahren auf kommunaler Ebene, deren gemeinsamer Nenner das allgemeine Unwissen über die Wahlen, ihre Bedeutung und ihre konkreten Auswirkungen ist. Ihre Kennzeichen sind Gleichgültigkeit, Desinteresse und sogar Ablehnung.

Als Beispiel sei eine Studie zur öffentlichen Meinung mit dem Titel „Erwartungen der Bürger bei den Kommunalwahlen“ genannt, die von CID-Gallup Latinoamérica im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung durchgeführt wurde und die zeigte, dass zwei Monate, nachdem das Wahlverfahren im Oktober offiziell begann, 78 Prozent der Bevölkerung das Datum des Wahltags nicht kannten. Nur 13 Prozent konnten den Monat nennen, in dem die Wahlen stattfinden sollten.

Der geringe Stellenwert, der den „Kommunalregierungen“ beigemessen wird, lässt sich an der Unkenntnis der Bürger hinsichtlich ihrer wichtigsten Behörden ablesen. Die genannte Studie stellt fest, dass 75 Prozent der Befragten nicht einmal den Namen ihres Bürgermeisters kennen. 53 Prozent konnten auch die Partei nicht nennen, der ihr amtierender Bürgermeister angehört. Darüber hinaus waren sich 55 Prozent nicht sicher, ob sie zu den Urnen gehen. Auch wenn die letztgenannte Zahl um 15 Prozent geringer ist als der durchschnittliche Anteil der Nichtwähler bei Kommunalwahlen, ist sie auch heute noch um 25 Prozent höher als der entsprechende Wert bei Wahlen auf Landesebene.

Hieraus geht hervor, dass vor Beginn des Wahlkampfes ein sehr hohes Maß an Unlust und Gleichgültigkeit überwunden werden muss. Dieser Herausforderung müssen sich alle Akteure des Prozesses in jeder Phase des jeweils eigenen Engagements bewusst sein. Dies bedeutet:

Das Wahlgremium muss bei der Organisation des Verfahrens die Bürger zur Teilnahme an demselben ermuntern. Die Bemühungen um Information und Sensibilisierung müssten durch die Medien und jene Bürger unterstützt werden, die direkt und indirekt davon betroffen sind. Die größte Aufgabe fällt dabei den Parteien und ihren Kandidaten zu. Sie sind es, die die Bürger zum Urnengang bewegen müssen, wenn sie den eigenen Stimmenanteil sichern wollen. Der Inhalt ihrer Botschaften, die Chancen und die Überzeugungskraft ihres Wahlprogramms, vor allem aber die im Wahlkampf erzeugte Dynamik sind entscheidende Voraussetzungen für die Erreichung dieser doppelten Zielsetzung.

Reaktiv beteiligen sie sich an Aktionen, die von und für verbleibende, wahlinteressierte Akteure gestaltet werden, bringen sich in Debatten ein und engagieren sich durch die Verbreitung politischer Botschaften. Wenngleich proaktiv, werden Onlineplattformen nicht zur Verbreitung neuer Informationen bzw. insgesamt kaum genutzt. Den politischen Botschaften, deren Anzahl angesichts der fortgeschrittenen Phase des Wahlkampfs noch beklagenswert gering ist, mangelt es zudem an Qualität, da nichts Innovatives geboten wird, das Motivation oder zumindest Interesse bei den Bürgern wecken könnte. Dies zeigt sich insbesondere bei der Klientel der jüngsten Wähler der costaricanischen

WIEDERWAHL VON BÜRGERMEISTERN: AUSWIRKUNGEN UND RISIKEN FÜR DAS KOMMUNALWAHLVERFAHREN

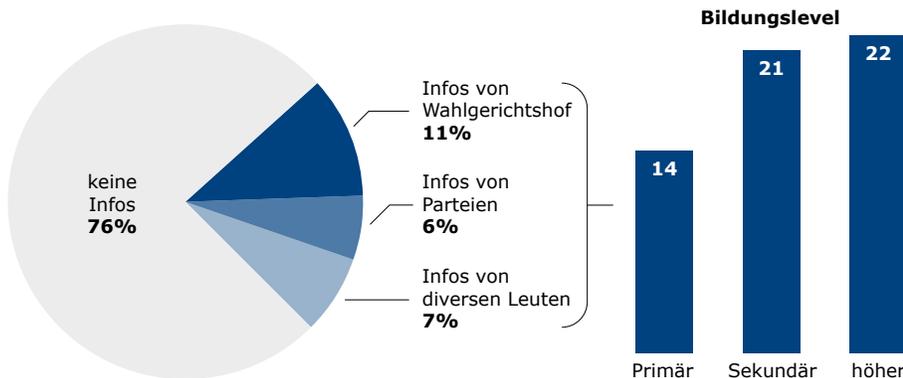
Der rechtliche Rahmen für die Wahlverfahren in Costa Rica tendiert dazu, die Wiederwahl amtierender Politiker zu untersagen, es sei denn, diese haben auf kommunaler Ebene eine Führungsposition inne. Angesichts der geschichtlich bedingten Tendenz des Landes zur Zentralisierung nationaler Machtstrukturen und der geringen Bedeutung dieser Strukturen auf Ortsebene gilt die vorherrschende Auffassung, eine Wiederwahl nicht zu erlauben.

Die möglichen Konflikte und Risiken, die aus dem Streben nach Kontinuität in den politischen Ämtern resultieren, wurden in den Wahlen von 2002, 2006 und 2010 nicht hinreichend beachtet und eingeordnet. Die Bedeutung dieser Wahlen, deren Grundlagen in dieser Arbeit aufgezeigt wurden, hat sensible Aspekte hinsichtlich dieses Punktes verdeutlicht.

Auffallend sind dabei Faktoren, die mit jener kaum oder gar nicht beachteten Regelung zu tun haben, die vorsieht, klare Grenzen zwischen der täglichen Ausübung der Amtspflichten des Bürgermeisters und einem durch dieses Amt abgedeckten wahlpolitischen Missionseifer zu ziehen. Zudem besteht die Tendenz, in der Frühphase des Wahlkampfs eine Politik zu begünstigen, die möglichst viele soziale Wohltaten für die hierfür empfänglichen Bevölkerungsschichten maximiert, was sich als ein subtiler Mechanismus zur Festigung wahlpolitischer Solidaritäten deuten ließe.

Schließlich ist auch die Grenze für die Nutzung kommunaler Mittel durch die Amtsträger unklar, so dass materielle Ressourcen für Wahlkampfzwecke statt zur Amtsführung der jeweiligen Institution eingesetzt werden können, für die diese Ressourcen eigentlich gedacht sind. Offensichtlich ist dies eine seit jeher offene Frage, die jedoch in einer solch konfliktiven Situation, wie sie das Land heute erlebt, stärker wahrgenommen wird.

Kenntnisstand über die Kommunalwahlen 2016



Studie von CID-Gallup und KAS: „Haben Sie aus einer der folgenden Quellen Informationen über die anstehenden Kommunalwahlen erreicht?“ | Quelle: CID-Gallup, KAS.

Ein traditioneller Wahlkampf, in dem die Wähler passive Empfänger der Wahlwerbung sind und der selbst nach einem Muster von Konfrontationen und herabwürdigenden, gegenseitig lancierten Angriffen der Parteien und Kandidaten verläuft, kann einerseits zu einem fehlenden bzw. mangelnden Rückhalt führen und somit auf diejenigen zurückstrahlen, die ihn führen. Andererseits kann er darauf hinauslaufen, Desinteresse an und Unzufriedenheit mit dem Wahlverfahren zu zementieren. Die Initiativen der nicht parteigebundenen Akteure zielen darauf ab, der einmal erkannten Herausforderung angemessen zu begegnen. Bei den Parteien lässt sich nach wie vor eine Gemengelage verschiedener Verhaltensmuster beobachten, die sich in ihrer jeweils beabsichtigten Wirkung behindern.

Gesellschaft, welche die kritischste und zugleich die am wenigsten mit dem Wahlverfahren im Allgemeinen und den politischen Gruppierungen im Besonderen verbundene ist.

In der Bevölkerungsgruppe der zwischen 1980 und 2000 Geborenen bezeichnen sich 50 Prozent als Wechselwähler oder als Bürger ohne parteiliche Präferenzen, während 75 Prozent glauben, dass die Parteien sie nicht vertreten. Dieses in diversen Meinungsumfragen erkennbare Phänomen scheint von den Parteien trotz des in dieser Arbeit genannten, vermehrten Auftretens solcher Gruppen noch nicht recht verstanden worden zu sein.

FAZIT

Mit den neuen Rahmenbedingungen seines politischen Lebens insgesamt sowie seines laufenden Wahlprozesses steht Costa Rica, zumal mit Blick auf seinen sehr spezifischen politischen Entwicklungsweg, vor einer Sondersituation: Zur Stabilität der die Demokratie des Landes tragenden Institutionen gesellt sich eine Reihe neuer Elemente, die der besonderen Dynamik der Kommunalwahlen entspringen. Im Zusammenspiel ergibt beides eine Kombination von Variablen, die, vor allem hinsichtlich der formalen und faktischen Aspekte eben dieser Wahlen, zu einem neuen Ansatz in der Politik führen kann, der durch die rasante technische Entwicklung auf dem Feld der Kommunikation noch forciert wird.

Jenseits des soziokulturellen und politischen Kontextes bzw. des rechtlichen und institutionellen Rahmens aber, und sogar jenseits der im letzteren konstatierten Defizite, ist es das Verhalten der direkt eingebundenen Akteure, das den

Kurs des Verfahrens und seine möglichen Auswirkungen bestimmen wird, die über das eigentliche Wahlergebnis hinausgehen. Möglicherweise ergibt sich aus dem Wahlergebnis selbst die Chance eines Wandels im politischen System – sowohl in seiner organischen Struktur als auch in der kulturellen Dimension, die ihm Sinn und Legitimität verleiht. Die Wahlen als solche dienen in der politischen Wirklichkeit Costa Ricas im 21. Jahrhundert als eine Richtschnur für den Wandel selbst.

An den derzeit laufenden Prozess knüpfen sich viele Erwartungen. Einige bedürfen, um als realistisch gelten zu können, einer Kalibrierung. Doch letztendlich wird der Erfolg an den Bürgern als den Hauptakteuren dieser Inszenierung liegen, die in hohem Maße über den eigentlichen Sinn und den Umfang eines Prozesses bestimmt, der in seinem Konzept, seiner Durchführung und vor allem in seiner Wirkung auf die systemische Ordnung völlig neu ist.

ANMERKUNGEN

- 1 Laut Volks- und Wohnungszählung der INEC leben in dem Großraum 2.268.248 Menschen bei einem Bevölkerungswachstum von drei Prozent im Erhebungszeitraum (1984 und 2000) und 0,8 Prozent im Zeitraum 2000 bis 2011. Quelle: Instituto Nacional de Estadística y Censo 2011, <http://ougam.ucr.ac.cr/index.php/la-gam>.



ÜBER DEN AUTOR



Sergio Fernando Araya Alvarado ist Projektkoordinator im Bereich Politik des KAS-Auslandsbüros in Costa Rica. Er hat an der Universidad de Costa Rica Politikwissenschaften studiert und unterrichtet in diesem Fach an der Universidad Latina. Als anerkannter politischer Analyst ist er häufiger Gast in den costa-ricanischen Medien. Seine Spezialgebiete sind das politische System, die öffentliche Verwaltung und vergleichender Analysen der politischen Parteien und der internationaler Kooperation zur Stärkung und Weiterentwicklung politischer Institutionen.

IMPRESSUM

Zentral: Amerika
Ausgabe 1/2016, Januar 2016

Herausgeber

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Auslandsbüro Costa Rica und Panama

Avenida 3, Calle 78A
640-1000 San José
Costa Rica

Telefon +506 2296 6676
+506 2290 7276
Telefax +506 2290 7254

E-Mail info.costarica@kas.de
Web <http://kas.de/costa-rica>

Verantwortlich

Stefan Burgdörfer
Leiter des Auslandsbüros
Costa Rica/Panama

Mitarbeit

Lilian Emonds

Abbildungen

República de Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones (S. 1, 4), © KAS Costa Rica / Panama (S. 2, 5, 7, 8), Facebook (S. 6)

Satz

racken GmbH, Berlin



Mehr Informationen über die Arbeit des Auslandsbüros Costa Rica und Panama der Konrad-Adenauer-Stiftung.