

Wahlen in Lateinamerika

Die problematische Handhabung einer demokratischen Institution

Claudia Zilla

Im heutigen Lateinamerika herrscht »Wahlaktivismus«. Wahlen finden immer häufiger statt und dienen zusehends unterschiedlichen Zwecken. In vielen Fällen geht mit ihnen aber keine Stärkung der Demokratie einher. Ein aktuelles Beispiel ist Argentinien, wo am 28. Juni vorgezogene Parlamentswahlen abgehalten werden und Regierung und Opposition vor Gericht über die Rechtmäßigkeit mancher Kandidaturen streiten. Damit reiht sich Argentinien in die Gruppe von Ländern wie Bolivien und Venezuela ein, in denen Wahlen nicht nur als Quelle demokratischer Legitimation und als Kontrollinstanz dienen, sondern von regierenden und oppositionellen Kräften situationsbezogen als Mittel eingesetzt werden, um die eigene Macht auszubauen.

Lateinamerika gehört heute zu den demokratischsten Regionen der ehemals Dritten Welt. Abgesehen von Kuba als einziger Ausnahme erfüllen die Länder des Subkontinents zumindest die Kriterien einer Minimaldefinition von Demokratie. Dort werden regelmäßig allgemeine, direkte, freie und geheime Wahlen in einem Wettbewerbskontext abgehalten. Diese führen zum Wechsel von Personen und Parteien in den Regierungen. Eine Entwicklung jüngerer Datums lässt Wahlen jedoch nicht nur als Methode zur Ermittlung von Mehrheiten und in deren Folge zur Besetzung und Kontrolle von Repräsentativorganen erscheinen, sondern auch als Interventionsinstrument der Regierung oder als Druckmittel der Opposition. Zudem weicht die wahlrechtliche Praxis oft von den geltenden Normen ab.

Argentinien: »Zeugniskandidaturen« als Wählertäuschung

Mit der Begründung, die Nachwirkungen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise erforderten tatkräftiges Regierungshandeln in einem stabilen und konsensorientierten Kontext, unterzeichnete die Präsidentin Argentiniens, Cristina Fernández de Kirchner, Mitte März den Entwurf eines Gesetzes zur Vorverlegung der Parlamentswahlen um vier Monate. Würden sie erst wie geplant im Oktober dieses Jahres abgehalten, so das Argument der Regierung, herrschte im Land ein monatelanger Wahlkampf, der die Entscheidungsfähigkeit der Regierung lähmen würde. Wenige Tage später überführte das Parlament die Initiative der Exekutive mit deutlicher Mehrheit in geltendes Recht.

Die fragmentierte Opposition, die gegen die Vorverlegung der Wahlen stimmte, hat den eigentümlichen Fall der *candidaturas testimoniales* vor Gericht gebracht. Bei diesen sogenannten Zeugniskandidaturen handelt es sich um amtierende Minister, Gouverneure und Bürgermeister, die sich als Kandidaten für ein parlamentarisches Mandat auf die Listen der regierenden *Frente para la Victoria* (FPV) setzen lassen. In einigen Fällen fügen sie sogar politikferne Verwandte ein, die denselben Familiennamen tragen und daher mit den bekannten Politikerinnen und Politikern »assoziiert« werden.

Während der Parteivorsitzende Néstor Kirchner (Ehemann und zugleich Amtsvorgänger der Präsidentin) die Zeugniskandidatur der betreffenden Amtsträger als Beweis ihrer Unterstützung für die Regierung fordert, kritisieren viele Oppositionelle diese Form der Kandidatur:

- ▶ Da viele »Zeugniskandidaten« im Vorhinein erklären, sie würden im Falle eines Wahlsiegs auf das parlamentarische Mandat verzichten und an ihrem Amt in der Exekutive festhalten, wird ihnen Wahlbetrug vorgeworfen.
- ▶ Da in Argentinien Parlamentarier auf der Grundlage geschlossener, starrer Listen gewählt werden, fungieren »Zeugniskandidaten« als Magneten für Stimmen, die letztlich in der Reihenfolge weiter unten stehenden, in vielen Fällen sogar unbekanntem Kandidaten zugute kämen. Durch dieses Täuschungsmanöver würde das Repräsentationsprinzip und die Wahlentscheidung pervertiert.

Das Wahlgericht (*Cámara Nacional Electoral*) hat inzwischen in zweiter Instanz mit Zweidrittelmehrheit die Legalität der »Zeugniskandidaturen« bestätigt. Es verweist in seiner Urteilsbegründung auf die grundsätzliche Schwierigkeit, künftige Intentionen von Akteuren zu beurteilen, sowie auf die nachträglichen Aussagen einiger »Zeugniskandidaten«, sie würden ihre Mandate »eventuell« doch antreten. Die Opposition ist entschlossen, in dieser Frage die höchste Gerichtsstanz (*Corte Suprema de Justicia*) anzurufen.

Abgesehen davon, dass renommierte Verfassungsrechtler die Verfassungsmäßigkeit und wahlrechtliche Korrektheit dieser Kandidaturen und der Vorverlegung der Wahlen stark in Zweifel ziehen, sind deren politische Auswirkungen bereits sichtbar.

Argentinien befindet sich derzeit in einer Phase des Wahlkampfes, in dem es nicht nur um politische Inhalte, sondern auch um wahlrechtliche Fragen geht. Zur politischen Polarisierung tragen nicht zuletzt Regierungsvertreter bei, indem sie an die Krise 2001/02 erinnern und suggerieren, die Wählerschaft stünde vor der Alternative, die parlamentarische Regierungsmehrheit auszubauen oder ein Chaos herbeizuführen. Dies sollte erst recht für eine Stimmung, die einer wirksamen Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise alles andere als förderlich sei. Die »Zeugniskandidaturen« verleihen dem Personalismus und Nepotismus in der argentinischen Politik einen neuen Schub, sie sind symptomatisch für die fehlende Demokratisierung der Parteistrukturen und verdeutlichen die Notwendigkeit einer Reform des Wahlsystems. Dass einige Oppositionsparteien dem FPV in seiner Listenpolitik folgen und ebenfalls »Zeugniskandidaturen« aufstellen wollen, zeugt von dem niedrigen Grad demokratischer Verbindlichkeit in Argentinien. Schließlich tragen die Zustimmung zur Vorverlegung der Wahlen durch Abgeordnetenkammer und Senat und die »wahlrechtliche Innovation« der »Zeugniskandidaturen« zum Legitimations- und Machtverlust des Parlaments bei – ein Prozess, der in vielen politischen Systemen Lateinamerikas voranschreitet.

Bolivien: Wahlmarathon

In Bolivien werden am 6. Dezember 2009 Präsident und Zweikammerparlament gewählt und zugleich Referenden über Autonomierechte in den Departements La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba, Chuquisaca und in der Provinz Gran Chaco (Tarija) durchgeführt. Am 4. April 2010 finden Departement- und Kommunalwahlen statt.

Dies wurde möglich durch ein provisorisches Wahlgesetz, das am 14. April vom Parlament verabschiedet wurde. Vorausgegangen waren heftige Auseinandersetzungen zwischen regierungstreuen und oppositionellen Gruppen und ein Hungerstreik des Staatspräsidenten Evo Morales.

Mit dem Inkrafttreten dieses *Ley del Régimen Electoral Transitorio* erreicht Bolivien die Zielgerade eines Wahlmarathons, der Ende 2005 seinen Anfang nahm:

- ▶ Dezember 2005: Wahl der Präfekten (Exekutive der Departements), zusammen mit Parlaments- und Präsidentschaftswahlen (Sieger: Evo Morales).
- ▶ Juli 2006: Bindender Volksentscheid zur Frage der Errichtung eines regionalen Autonomieregimes im unitarischen Staat zusammen mit der Wahl der Verfassungsgebenden Versammlung.
- ▶ Mai/Juni 2008: Autonomiereferenden in vier Departements (Santa Cruz, Beni, Pando und Tarija).
- ▶ August 2008: Referendum zur Frage der Abberufung des Präsidenten, des Vizepräsidenten und von acht der insgesamt neun Präfekten.
- ▶ Januar 2009: Referendum zur Annahme des neuen Verfassungstextes.

Dieser dynamische Wahlzyklus spiegelt die bolivianische Problemlage wider. Der Rückgriff auf Plebiszite ist Ausdruck eines spezifischen Verständnisses von Demokratie, das Instrumenten direkter Partizipation größere Bedeutung einräumt als repräsentativen Vermittlungskanälen und erstere damit größere Legitimität zuerkennt. Regierung und Opposition schreiben Wahlen und Volksabstimmungen im Kontext der »blockierten Demokratie« Boliviens häufig eine Schlichtungsfunktion zu: Beide Seiten befinden sich in einer Pattsituation, aus der sie aufgrund der hochgradigen politischen und gesellschaftlichen Polarisierung nur schwer im Wege von Verhandlungen und Kompromissen herausfinden können. Daher suchen die antagonistischen Lager ihre Kräfte in Wahlen zu messen. Wahlergebnisse fördern jedoch immer wieder ähnliche Kräfteverhältnisse zutage

und bestätigen bekannte Hochburgen, weil die Bindungen an Parteien und Bewegungen einen starken kulturell-identitären (indigen/nicht-indigen) und regionalen Charakter haben. Die Stimmenvolatilität ist daher gering. Da sowohl Entscheidungsfindung als auch Leistungsfähigkeit des politischen Systems große Defizite aufweisen, greift man verstärkt auf die Legitimation durch Wahlen als Stabilisierungsmechanismus zurück.

Die neue, mit knapp 61,5 Prozent der Wählerstimmen angenommene Verfassung hat zudem die direkt-partizipativen Komponenten des politischen Systems gestärkt. Nun werden die Richter direkt vom Volke gewählt. Volksabstimmungen sind vorgesehen, um Mandatsträger abzusetzen, Gesetze zu initiieren, bestimmte internationale Verträge und Abkommen zu ratifizieren sowie Verfassungsreformen einzuleiten und anzunehmen. Dabei sind die Hürden für eine Verfassungsreform gesenkt worden. Der ganzen Verfassung liegt die Vorstellung einer sehr aktiven Bürgerschaft zugrunde.

Venezuela: Eingriffe in Freiheiten

Mit knapp 55 Prozent der Stimmen wurde mittels Referendum im Februar 2009 die Reform von fünf Verfassungsartikeln beschlossen. Einer davon eröffnet die Möglichkeit einer uneingeschränkten Wiederwahl des amtierenden Präsidenten Hugo Chávez.

Die venezolanischen Bürgerinnen und Bürger wurden seit dem Amtsantritt von Chávez im Jahr 1999 wiederholt zu den Urnen gebeten. In diesem Kontext sind zwei Entwicklungen zu beobachten, die kritisch zu bewerten sind.

Innenpolitische Entwicklung. Wahlergebnisse werden in Venezuela nicht ernsthaft angefochten. Wahlbeobachtungsmissionen der Organisation Amerikanischer Staaten und der Europäischen Union haben den Urnengängen regelmäßig eine relativ hohe Fairness bescheinigt. Dennoch ist unbestritten, dass in einem politischen System, dessen autoritäre Züge immer deutlicher hervortreten und in dem Regierung und

Staat zusehends miteinander verschmelzen, Parteien- und Wahlwettbewerb verzerrt werden. Dies betrifft vor allem jene Rechte, die als Voraussetzung für eine uneingeschränkt freie Wahl und Auswahl politischer Optionen gelten.

Nichtregierungsorganisationen, allen voran *Human Rights Watch*, klagen den *Chavismo* unter anderem an:

- ▶ in Institutionen und Unternehmen des öffentlichen Sektors »schwarze Listen« politischer Oppositioneller zu führen,
- ▶ die politische und zivilgesellschaftliche Organisation regierungskritischer Bürgerinnen und Bürger zu behindern,
- ▶ durch Druck auf Journalisten, eine restriktive Gesetzgebung zu Materien der öffentlichen Meinung und eine massive staatliche Medienpolitik die Pressefreiheit anzutasten,
- ▶ sowie durch zielgerichtete Patronage faktisch Stimmenkauf zu betreiben.

Außenpolitische Entwicklung. Während sich Chávez strikt gegen jegliche äußere Einmischung in venezolanische Angelegenheiten verwahrt, greift er selbst immer stärker in das Wahlgesehen in Nachbarländern ein. So spricht er sich öffentlich eindeutig für bestimmte Kandidaten aus und diskreditiert andere. Es gibt auch Anzeichen dafür, dass in vielen Fällen sogar eine direkte, wenn auch versteckte finanzielle Unterstützung von Wahlkampagnen in der Region erfolgt.

Bewertungsperspektiven

Wahlen gehören heute zum politischen Alltag Lateinamerikas. Sie werden nicht nur für die Besetzung von Ämtern, sondern auch zur Abberufung von Mandatsträgern und zur Entscheidung über Politikinhalt abgehalten. Damit wurden Urnengängen mehr Funktionen zugewiesen, ist die repräsentative Demokratie um Elemente direkter Partizipation erweitert worden. Wahlen sind zudem eine Art Nothilfemaßnahme in politischen Krisen: sei es indem im Falle des Rücktritts von Präsidenten deren Nachfolger in vorgezogenen Wahlen bestimmt

werden, sei es indem die Parteien die Entscheidung über konfliktrträgliche Sachfragen der Wählerschaft überlassen. Einige Länder wie Chile, Mexiko und Uruguay haben der Versuchung widerstanden, auf wahlrechtliche Machtkontrollen zu verzichten und beispielsweise das Verbot der unmittelbaren Wiederwahl des Präsidenten abzuschaffen. All diese demokratischen Errungenschaften werden jedoch von einem kritikwürdigen jüngeren Trend teilweise konterkariert:

Durchführung von Wahlen. Die argentinische Praxis einer »elastischen« Interpretation wahlrechtlicher Normen verleiht der Definition von Politik als »Kunst des Möglichen« eine neue, bittere Bedeutung. Der liberal-demokratische Gehalt wahlrechtlicher Bestimmungen wird ausgehöhlt, solange hier keine Schranken gesetzt werden. Parlament und Justiz werden zu Komplizen eines wahlrechtlichen Laissez-faire.

Funktion von Wahlen. In Bolivien wird die Rolle von Wahlen überstrapaziert. Hier sind sie Ersatz für Kompromisse und Verhandlungen in Repräsentativorganen, fungieren sie als Herrschaftsinstrument der Regierung oder stehen im Dienste der Vetomacht der Opposition. Die häufigen Urnengänge erzeugen in einer ohnehin übermobilitierten und polarisierten Gesellschaft eine permanente Wahlkampfstimmung, die der Regierbarkeit und der Umsetzung von Politik abträglich ist.

Kontext von Wahlen. Im venezolanischen Fall findet eine Erosion ziviler und politischer Rechte statt, die im Vorfeld von Wahlen besondere Bedeutung haben. Die korrekte Stimmabgabe und -zählung sowie die Akzeptanz der Wahlergebnisse sind nur Teilaspekte eines demokratischen Wahlprozesses, der viel früher einsetzt.

Diese Beispiele zeigen, wie sehr es in Lateinamerika einer stärkeren unabhängigen Justiz bedarf, die über die Einhaltung demokratischer Spielregeln einschließlich des Wahlrechts wacht. Sie verweisen aber auch auf ein Problem politischer Kultur, das entsprechend weniger juristisch als politisch zu bewältigen ist.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364