

Macht auf Zeit in Lateinamerika: zur Wiederwahl und Absetzung von Präsidentinnen und Präsidenten

Zilla, Claudia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zilla, C. (2016). *Macht auf Zeit in Lateinamerika: zur Wiederwahl und Absetzung von Präsidentinnen und Präsidenten*. (SWP-Aktuell, 15/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-46519-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Macht auf Zeit in Lateinamerika

Zur Wiederwahl und Absetzung von Präsidentinnen und Präsidenten

Claudia Zilla

Zwei Trends bei den Verfassungsreformen haben seit den 1990er Jahren das plebisziäre Moment in den lateinamerikanischen Präsidialsystemen gestärkt: die verbreitete Einführung der Option einer Wiederwahl sowie der Ausbau direktdemokratischer Mechanismen, zu denen auch das Abberufungsreferendum gehört – mit dem eine weitere Flexibilisierung der Amtszeit einhergeht. In der politischen Praxis entfalten diese Elemente eine besondere Dynamik und sorgen gleichzeitig für größere Kontinuität in der Exekutive. Diese Kombination ist heute in drei Fällen besonders gut zu erkennen: Während es Evo Morales in Bolivien beim Plebiszit vom 21. Februar 2016 misslungen ist, die zweifache konsekutive Wiederwahl verfassungsrechtlich zu verankern, drohen Nicolás Maduro in Venezuela ein Abberufungsreferendum und Dilma Rousseff ein Impeachment-Verfahren im brasilianischen Parlament.

Fixe Amtszeiten und das Alternieren in der Regierungsausübung sind zentrale Aspekte von Demokratien. Repräsentative Rollen sind befristet, die hierarchische Herrschaftsbeziehung ist mithin kontingent. Die Möglichkeit der Abwahl soll die vertikale »accountability« und Responsivität der Regierenden gegenüber der Bevölkerung fördern.

Eigentümlich für den Präsidentialismus sind die Identität von Staats- und Regierungsoberhaupt sowie die getrennte demokratische Legitimierung von Exekutive und Legislative: Die Regierung ist nicht vom Parlament abhängig; weder Vertrauensfrage noch Misstrauensvotum sind möglich. Verfassungsrechtlich verankert ist in vielen Ländern die Option der Legislative, ein

Amtsenthbungsverfahren bzw. Impeachment anzustrengen.

Die lateinamerikanischen Regierungssysteme, die im 19. Jahrhundert nach US-Vorbild konzipiert wurden, sahen weitere Mechanismen zur Machtstreuung und Abfederung wechselnder Mehrheiten vor. Das ursprünglich entworfene Zusammenspiel von »checks and balances« wurde jedoch durch Verfassungsreformen und die politische Praxis sukzessive modifiziert. Zentrale Maßnahmen waren die Abschwächung des Verbots der Wiederwahl des Präsidenten/der Präsidentin, die Herstellung von Ad-hoc-Mehrheiten über Plebiszite bzw. Referenda sowie Verfahren, die eine frühzeitige Abberufung des Staatsoberhauptes erleichtern.

Jüngere Verfassungsreformen

Die unmittelbare Wiederwahl

Im Unterschied zur Verfassung der Vereinigten Staaten, die bis zum Inkrafttreten des 22. Zusatzartikels im Jahr 1951 keine Begrenzung der Amtsperioden der Präsidenten vorsah, waren viele lateinamerikanische Verfassungen in dieser Frage von Anfang an restriktiver ausgestaltet. Die Argumente für ein uneingeschränktes Angebot an Kandidaten und eine größere Rechenschaftspflicht durch die Möglichkeit der Wiederwahl hatten weniger Gewicht als die Sorge vor einer »Verewigung der Macht«.

Seit den 1990er Jahren haben verschiedene Staaten der Region – auch im Kontrast zu den USA – diese Einschränkung jedoch abgeschwächt. In einigen Fällen wurde außerdem die Amtszeit verkürzt – wie in Argentinien von sechs auf vier und in Brasilien von fünf auf vier Jahre – oder die für einen Wahlsieg erforderliche Stimmzahl gesenkt; so genügt etwa in Nicaragua nun die relative Mehrheit in einem einzigen Wahlgang.

In einigen Ländern wurde die *unmittelbare Wiederwahl* eingeführt: 1993 in Peru, 1994 in Argentinien, 1997 in Brasilien, 1999 in Venezuela, 2008 in Ecuador und 2009 in Bolivien. In Kolumbien wurde sie elf Jahre nach Einführung 2015 erneut abgeschafft. In Nicaragua ist diese Form der Wiederwahl 2010 eingeführt und – nach zwischenzeitlicher Abschaffung – 2014 erneut in der Verfassung festgeschrieben worden.

In Ecuador, Nicaragua und Venezuela ging die Flexibilisierung der Amtsperioden so weit, dass heute nicht nur eine einmalige, sondern sogar die unbegrenzte unmittelbare Wiederwahl zulässig ist. In Guatemala, Honduras, Mexiko, Paraguay und nun auch in Kolumbien dagegen dürfen gewählte Präsidenten und Präsidentinnen nie wieder für dieses Amt kandidieren.

Es waren in der Regel Regierende mit guten Wiederwahlaussichten, die diese Reformen vorantrieben. So ging mit der institutionellen Ermöglichung meist auch

die tatsächliche Wiederwahl der Staatsoberhäupter einher: In Argentinien wurden Carlos Menem (Initiator der Reform) und Cristina Fernández de Kirchner jeweils einmal wiedergewählt, in Bolivien Evo Morales zweimal, in Brasilien zunächst Fernando Henrique Cardoso (Urheber der Reform), dann Luiz Inácio Lula da Silva und schließlich Dilma Rousseff jeweils einmal, in der Dominikanischen Republik Leonel Fernández einmal, in Ecuador Rafael Correa zweimal, in Kolumbien Álvaro Uribe (Initiator der Änderung) und später Juan Manuel Santos jeweils einmal, in Venezuela Hugo Chávez dreimal.

In manchen Ländern ist ungeachtet des Verbots der unmittelbaren Wiederwahl die *alternierende Wiederwahl* zulässig – nach dem Aussetzen von mindestens einer Amtsperiode. Einige ehemalige lateinamerikanische Präsidentinnen und Präsidenten haben nach einer Pause ihr Glück an den Urnen erneut versucht: Erfolg hatten dabei Michelle Bachelet in Chile, Alan García in Peru und Tabaré Vázquez in Uruguay; keinen Erfolg hatte Antonio Saca in El Salvador.

Schließlich gab es Fälle, in denen trotz Personalwechseln bei der Regierungspartei Kontinuität herrschte. Dies belegen die jüngsten aufeinanderfolgenden Regierungen des Frente para la Victoria in Argentinien (N. Kirchner–C. Kirchner), des Partido dos Trabalhadores in Brasilien (Lula–Rousseff), des Partido Socialista Unido de Venezuela (Chávez–Maduro) und des Bündnisses Frente Amplio in Uruguay (Vázquez–Mujica–Vázquez).

Für diesen »continuismo«, der insgesamt ein breites ideologisches Spektrum umfasste, war die Unterstützung durch die Wählerschaft unabdingbar. Vor allem seit Anfang des neuen Jahrtausends wurden lateinamerikanische Regierungen belohnt, die dank des Rückenwinds der für die Region extrem günstigen globalen Konjunktur (Rohstoffboom) imstande waren, die Armut und die soziale Ungleichheit signifikant zu reduzieren und die Kaufkraft der Bevölkerung zu steigern.

Mehrere strukturelle Faktoren können zum Wahlerfolg regierender Kandidatinnen und Kandidaten beitragen: darunter der Einsatz öffentlicher Ressourcen für den Aufbau klientelistischer Netzwerke, den Stimmenkauf und den eigenen Wahlkampf sowie der ungleich höhere Bekanntheitsgrad des Staatsoberhauptes und dessen dominante Präsenz in staatlichen Medien.

Auch wenn die beschriebene Kontinuität nicht nur auf die Möglichkeit der unmittelbaren Wiederwahl zurückzuführen ist, hat deren verbreitete Einführung durch politische Kräfte unterschiedlicher Couleur die personelle Beständigkeit in den nationalen Exekutiven gefördert.

Direktdemokratische Mechanismen

Mit dem erklärten Ziel, die repräsentative Demokratie partizipativer zu gestalten, wurden auch direktdemokratische Mechanismen (DDM) wie Referenda, Plebiszite, Volksabstimmungen etc. – oft auch als Synonyme verwendet – eingeführt bzw. gestärkt. Allerdings zeigt die politische Praxis, dass sie auch als Mechanismus zur Schlichtung zwischen Exekutive und Legislative bzw. als Druckmittel in den Beziehungen zwischen Regierung und Opposition fungieren können.

Bei den Regelungen und der Praxis von DDM herrscht in der Region eine ausgeprägte Varianz. Unterschiedlich ist die für ihre Gültigkeit notwendige Höhe der Wahlbeteiligung; bisweilen sind sie an Themen gekoppelt und bei bestimmten Fragen sogar konstitutionell zwingend; je nach Land können sie »top-down« von der Exekutive und/oder der Legislative bzw. »bottom-up« von der Zivilgesellschaft initiiert werden. Letztere können in manchen Ländern zum Ziel haben, Gesetze der Legislative oder Dekrete der Exekutive aufzuheben.

Einen besonderen Typ von plebiszitärem Mechanismus bildet das in einigen Ländern eingeführte Abberufungsreferendum: Damit können Inhaber und Inhaberinnen von Exekutivämtern auf lokaler und regionaler Ebene abgesetzt werden (*revocatoria de mandato*). Neben der Wiederwahl bewirkt auch

diese Option eine Flexibilisierung der Amtszeit. In Ecuador, Venezuela und Bolivien betrifft diese Möglichkeit der Abberufung durch Referendum seit den jeweiligen Verfassungsreformen von 1998, 1999 und 2009 auch den Staatspräsidenten bzw. die Staatspräsidentin.

Das regionale Gesamtbild lässt erkennen, dass die große Mehrheit der in den zwei letzten Dekaden umgesetzten DDM »top-down« initiiert wurden. Die meisten (der seltenen) »bottom-up«-DDM fanden in Uruguay statt, einer der stabilsten repräsentativen Demokratien Lateinamerikas. Peru verzeichnet die weltweit höchste Zahl an Abberufungsreferenda auf lokaler und regionaler Ebene.

Referenda zur Abberufung des Staatsoberhauptes wurden 2004 in Venezuela (bottom-up) und 2008 in Bolivien (top-down) abgehalten – in beiden Fällen wurden die Präsidenten im Amt bestätigt. Aktuell versucht die Opposition in Venezuela, der Regierung Maduro über ein Abberufungsreferendum ein vorzeitiges Ende zu setzen.

Eine institutionelle, nicht-direktdemokratische Alternative zu einem Abberufungsreferendum ist das Amtsenthebungsverfahren durch die Legislative (*juicio político*). Ein solches Impeachment führte zuletzt 2012 das Parlament Uruguays gegen den im Jahr 2008 gewählten Präsidenten Fernando Lugo durch, unter allerdings zweifelhaften Bedingungen. Zum dritten Mal in der Geschichte Brasiliens wird auch dort zurzeit ein Impeachment-Verfahren angestrengt.

Aktuelle Fälle in Südamerika

Die Wiederwahl in Bolivien

»Sind Sie damit einverstanden, dass Artikel 168 der Politischen Verfassung des Staates dahingehend reformiert wird, dass die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident zweimal in Folge wiedergewählt werden können?« – so lautete die Frage, auf die in Bolivien am 21. Februar 2016 51,3 Prozent der Wählenden (bei einer Wahlbeteiligung von über 80

Prozent) mit »Nein« antworteten. Von diesem Referendum hatte sich Evo Morales die explizite Zustimmung zu seiner vierten aufeinanderfolgenden Präsidentschaftskandidatur erhofft. Nun erleidet er – ihm fehlten lediglich 135 000 Stimmen – seine erste Wahlniederlage in zehn Jahren. Verloren hat er in sechs von neun Departements, vor allem in den urbanen Zentren, unter jungen Menschen und den im Ausland lebenden Bolivianerinnen und Bolivianern.

Kein Präsident in Bolivien hat so lange regiert und sich durch Wahlen sowie (Autonomie-, Abberufungs- und Verfassungs-) Referenda bzw. Volksentscheide so häufig dem Votum der Mehrheit gestellt wie Morales, der 2005 erstmals zum Präsidenten gewählt wurde. In seiner ersten Amtszeit leitete er einen verfassungsgebenden Prozess ein, der in die Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia mündete. Ein Jahr bevor diese Verfassung 2009 durch ein Plebiszit angenommen wurde, überstanden Morales und sein Vizepräsident Álvaro García Linera ein Abberufungsreferendum, das die Exekutive (top-down) initiiert hatte. Ein solcher von den Betroffenen selbst in Gang gesetzter Mechanismus kann als funktionales Äquivalent einer Vertrauensfrage verstanden werden, die im Präsidentialismus aber nicht dem Parlament, sondern der Wählerschaft gestellt wird. Damit kann die Regierung ihre plebiszitäre Legitimierung erneuern und ihre Position gegenüber der Legislative stärken.

Lediglich eine einzige unmittelbare Wiederwahl von Präsident/Präsidentin und Vizepräsident/Vizepräsidentin ist im neuen Verfassungstext vorgesehen. Von ihr machten Morales und García Linera bereits Gebrauch, als sie 2009 erneut mit Erfolg für die Nationalexekutive kandidierten. Im Jahr 2013 gab der bolivianische Verfassungsgerichtshof in einem Urteil grünes Licht für die zweite (nicht verfassungsmäßige) Wiederwahl der beiden. Die Begründung lautete, dass sie seit der Neugründung des Staates formell nur eine Amtsperiode absolviert hätten und ihnen daher eine weitere freistünde. Diese faktisch dritte Amtszeit be-

gann nach dem Wahlsieg 2014 und endet im Januar 2020.

Ermutigt durch überwältigende Wahlergebnisse und hohe Zustimmungswerte bei der Bevölkerung strebte Morales über eine Wiederwahl die vierte Amtszeit an. Hierfür reichte aber Verfassungsdeutungsakrobatik nicht mehr aus, eine Reform war folglich unabdingbar. Kurz vor dem Referendum kam ihm jedoch ein Korruptionsskandal in die Quere: Es besteht der Verdacht, dass Gabriela Zapata – seine ehemalige Partnerin, CEO des chinesischen Unternehmens CAMC Engineering und nun in Untersuchungshaft – von großzügigen öffentlichen Aufträgen profitiert und dabei Morales' Einflussnahme eine Rolle gespielt hat (*delito de tráfico de influencias*). Zu den Korruptionsskandalen im Umfeld der Regierung gehört ein weiterer Fall, in den das Fondo-Indígena-Amt, Führungspersonlichkeiten indigener und Bauernorganisationen sowie Mitglieder des regierenden Movimiento al Socialismo (MAS) verwickelt sind.

Auch wenn Bolivien zurzeit im regionalen Vergleich aufgrund guter makroökonomischer Daten heraussticht und der Präsident die gegen ihn erhobenen Korruptionsvorwürfe als Kampagne des schmutzigen Kriegs zu entkräften versucht, den die neoliberale Rechte und die USA gegen ihn führen, scheinen sie doch einen Stimmungswechsel bei Teilen der Wählerschaft gefördert zu haben. Die Regierung hat den Ausgang des Referendums akzeptiert und als Ablehnung einer Modifikation der Verfassung interpretiert, nicht aber der Regierung Morales oder der Revolution. Es stellt sich jedoch die Frage, inwiefern sie auch die Begrenzung ihrer Macht durch Zeitbegrenzung nachhaltig anerkannt haben. Sollte dies der Fall sein, steht die regierende MAS nun vor der Aufgabe, eine Führungsfigur als Alternative zu Morales aufzubauen. Eine solche ist bisher nicht auszumachen. Daher sind Nachfolgekämpfe innerhalb der heterogenen Bewegung nicht unwahrscheinlich. Diese Konstellation erhöht die Erfolgchancen der Opposition bei zukünftigen Wahlen. Dabei fehlt der Opposition,

die zurzeit stark fragmentiert ist, ihrerseits eine Integrationsfigur.

Die Abberufung in Venezuela

Den höchsten Grad an Kontinuität in der Regierung seit der dritten Welle der Redemokratisierung in Lateinamerika (das Kuba der Castros ist demnach ausgenommen) weist Venezuela auf, wo sich der »Chavismo« seit 1999 an der Macht hält. Dort sind zugleich die Urnengänge extrem häufig – allerdings in einem abnehmend kompetitiven Kontext.

Seit Chávez das Präsidentschaftsamt übernommen hat, wurden neben den regelmäßigen Wahlen und regionalen Volksabstimmungen sechs nationale Referenda durchgeführt. Zu Letzteren gehören das (top-down) Referendum zur Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung im Jahr 1999 (erfolgreich) und das im gleichen Jahr folgende (top-down) Referendum zur Annahme des neuen Verfassungstextes (erfolgreich). Diese Referenden wurden nach den Bestimmungen der Verfassung von 1961 und des Organischen Gesetzes zu Wahlrecht und Politischer Partizipation vom Jahr 1997 abgehalten, welches das konsultative Referendum einführte. Es folgten – im neuen Verfassungsrahmen – das (top-down) Referendum über die Erneuerung der Führung in den Gewerkschaften im Jahr 2000, die zwei misslungenen Versuche (bottom-up) zur Abhaltung eines Referendums zur Abberufung von Chávez 2002 und 2003, das schließlich gegen ihn durchgeführte (bottom-up) Abberufungsreferendum im Jahr 2004 (gescheitert), das (top-down) Referendum zur Annahme einer umfassenden Verfassungsreform im Jahr 2007 (gescheitert) und das (top-down) Referendum zur Einführung der uneingeschränkten Wiederwahl des Staatsoberhaupts im Jahr 2009 (erfolgreich).

Diese letzte Reform erlaubte es Chávez, die vierte Präsidentschaftswahl in Folge zu gewinnen. Die Amtszeit von sechs Jahren wurde nicht verkürzt. Der von Chávez bestimmte Nachfolger, Nicolás Maduro, setzte

den »Sozialismus des 21. Jahrhunderts« nach seinem Wahlsieg im Jahr 2013 fort.

Die aktuelle politische, ökonomische und soziale Krise, die mit schwerwiegenden Versorgungsengpässen und extrem großer öffentlicher Unsicherheit einhergeht, sowie der überwältigende Sieg der Opposition bei den Parlamentswahlen vom Dezember 2015 werfen jedoch die Frage auf, wie lange sich der »Chavismo« noch an der Macht wird halten können. Auf wackligen Füßen steht nicht nur ein Erfolg bei der nächsten Präsidentschaftswahl im Jahr 2019, sondern auch der ordnungsgemäße Abschluss der laufenden Regierungsperiode. Denn zu den erklärten Absichten der in der Mesa de la Unidad Democrática (MUD) vereinigten Opposition gehört die Absetzung des amtierenden Präsidenten. Laut Verfassung ist sie erst nach Abschluss der ersten Hälfte der Amtszeit möglich: Stichtag ist der 19. April 2016.

Bereits während ihrer Kampagne zu den Parlamentswahlen erklärte die MUD, dass eine verfassungskonforme frühzeitige Absetzung Maduros notwendig sei – allerdings ohne den hierfür in Frage kommenden Mechanismus zu nennen. Vor allem die radikaleren Parteien in ihren Reihen, etwa die Voluntad Popular (VP) um den politischen Gefangenen Leopoldo López, drängten unter dem Motto »La Salida« (Der Ausgang) auf eine solche Initiative. Die Tatsache, dass die Wählerschaft der MUD eine Zweidrittelmehrheit im Einkammerparlament verschafft hat, wurde im Oppositionsbündnis unterschiedlich interpretiert. Während die einen daraus den Wunsch nach dem Ende des »Chavismo« herauslasen, deuteten die Moderateren dies (lediglich) als Forderung nach einer Korrektur des ökonomischen Kurses durch die chavistische Regierung.

Mitte Februar versprach Parlamentspräsident Henry Ramos Allup der sozialdemokratischen Acción Democrática (AD), die ebenfalls der MUD zugehört, bald offiziell zu verkünden, welcher Mechanismus zur Absetzung Maduros genutzt werden soll. In der Diskussion stand auch eine Reduzierung der Amtszeit auf vier Jahre im Wege einer Verfassungsreform: Präsident-

schaftswahlen würden dann im laufenden Jahr stattfinden.

Henrique Capriles, zweifacher Präsidentschaftskandidat, Führungsfigur der Partei Primero Justicia (PM) und des moderaten Flügels innerhalb der MUD, bereist derzeit das Land, um für ein Referendum zur Abberufung Maduros zu werben.

Die Option des Abberufungsreferendums ist in Artikel 72 der venezolanischen Verfassung vom Jahr 1999 verankert. Zwar bedarf das Verfahren keiner Begründung; jedoch müssen die Unterschriften von 20 Prozent der Wählerschaft vorliegen, bevor es abgehalten werden kann. Im Falle eines Scheiterns darf in derselben Amtszeit keine zweite Initiative lanciert werden. Ein Abberufungsreferendum ist nur dann gültig, wenn sich mindestens 25 Prozent der Wahlberechtigten an der Abstimmung beteiligen. Zeitdruck für die Opposition erzeugt Verfassungsartikel 233: Wenn das mittels Referendum abberufene Staatsoberhaupt sein viertes Regierungsjahr bereits abgeschlossen hat, besetzt der/die von ihm ernannte Vizepräsident/in das vakant gewordene Amt – Neuwahlen finden dann nicht statt.

In der vorgegebenen Frist muss die Opposition also knapp vier Millionen Unterschriften sammeln. Hinzu kommen zwei weitere Hürden: Zum einen obliegt es dem Consejo Nacional Electoral (CNE), der chavistisch dominierten Wahlbehörde, die Unterschriften für gültig zu erklären. Da die Unterschriftenlisten veröffentlicht werden müssen und die Regierung in der Vergangenheit mehrfach Vergeltungsaktionen gegen »aufgelistete Personen« unternommen hat, zögern zum anderen viele Staatsbedienstete in Verwaltung und Unternehmen, sich am Abberufungsverfahren zu beteiligen.

Angesichts der Komplexität der aktuellen Situation sind zwei Fragen offen: Wie wird sich das Militär, tragende Säule des Systems, im Falle einer bevorstehenden Abberufung Maduros verhalten? Und wer würde von einer Abberufung am meisten profitieren – der »Chavismo«, die Opposition und/oder die venezolanische Demokratie?

Das Impeachment in Brasilien

Seitdem in Brasilien die Möglichkeit der Wiederwahl besteht, haben sämtliche Staatsoberhäupter (drei an der Zahl) zwei Präsidentschaftswahlen in Folge gewonnen. Von dieser Option profitierte zuletzt der Partido dos Trabalhadores (PT) im Zentrum einer Vielparteienkoalition. Der PT machte seine erste Regierungserfahrung mit Lula und wird sich mit Rousseff als dessen Nachfolgerin insgesamt über vier Amtszeiten, also 16 Jahre lang, an der Macht gehalten haben, falls die Präsidentin ihre zweite Amtszeit zu Ende führen kann. Und das ist unsicher, denn ihr droht eine Absetzung – nicht durch ein Abberufungsreferendum (das in Brasiliens Verfassung nicht vorgesehen ist), sondern durch ein Impeachment im Parlament.

Ein solches Amtsenthebungsverfahren wegen Amtsvergehen kann durch den Antrag einer Bürgerin bzw. eines Bürgers bei der Legislative in Gang gesetzt werden. Bevor es aber durchgeführt werden kann, sind vier Schritte zu vollziehen: (1) Zunächst muss der Impeachment-Antrag vom Parlament angenommen und in einem Sonderausschuss überprüft werden, in dem alle Fraktionen vertreten sind. (2) Wenn der Antrag nach Prüfung für gültig erklärt wird, hat das Staatsoberhaupt hierzu Stellung zu nehmen. (3) Dem folgt eine Abstimmung (für bzw. gegen das Impeachment) im Plenum jener Kammer, in der das Verfahren initiiert wurde. (4) Wenn diese Abstimmung (mit zumindest Zweidrittelmehrheit) zu Ungunsten des Präsidenten bzw. der Präsidentin ausfällt, muss der Senat (bei Amtsdelikten) bzw. der Oberste Gerichtshof (bei allen anderen Straftaten) das endgültige Urteil sprechen.

In der brasilianischen Geschichte gab es bereits zwei Präzedenzfälle: Das erste Impeachment-Verfahren wurde gegen Getúlio Vargas eingeleitet. Die große Mehrheit des Abgeordnetenhauses votierte im Jahr 1954 schließlich für den Präsidenten. Noch größer war im Jahr 1992 die Mehrheit der Abgeordneten, die sich für die Absetzung des Staatsoberhauptes entschied: Fernando Col-

lor de Mello trat damals »freiwillig« zurück, kurz bevor der Senat im nächsten Schritt das definitive Urteil fällte.

Heute geht das Gespenst des Impeachment im Palácio do Planalto, dem Regierungssitz in Brasília, erneut um. Den Weg hierfür ebnete im Dezember 2015 der Präsident der Abgeordnetenversammlung, Eduardo Cunha, indem er einen der vielen Anträge gegen Rousseff annahm. Bemerkenswert daran ist zum einen, dass Cunha zur stärksten brasilianischen politischen Kraft (Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB) gehört, die an der Regierungskoalition beteiligt ist und mit Michel Temer den mitgewählten Vizepräsidenten stellt. Zum anderen ist er selbst in den milliardenschweren Korruptionsskandal um das Staatsunternehmen Petrobras (Operação Lava Jato) verwickelt und wird der Geldwäsche beschuldigt. Nun hat der Oberste Gerichtshof einen Prozess gegen ihn eröffnet.

Die kursierenden Korruptionsvorwürfe, die gegen die Regierungskoalition erhoben und von Medien, Politik und Justiz behandelt werden, sind zahlreich und betreffen nicht nur die laufende Amtszeit. Formal wirksam für die Einleitung des Impeachment-Verfahrens gegen die Präsidentin ein Jahr nach ihrer Wiederwahl wurde schließlich ein dreißigseitiges Dokument zweier Juristen, das an den Präsidenten des Abgeordnetenhauses, Cunha, adressiert war. Darin wird der Präsidentin vorgeworfen, zahlreiche Straftaten begangen zu haben. Im Zentrum der Anschuldigungen steht ein verwaltungstechnisches Vergehen, das sich auf ihre vorherige Amtszeit bezieht: Rousseff habe im Jahr 2014 fiskalische Gesetze verletzt und die Buchführung der Staatsfinanzen im Interesse einer positiveren Darstellung manipuliert.

Aus verschiedenen Umfragen, die führende Meinungsforschungsinstitute (Ipsos, Datafolha, Ibope u.a.) seit März 2015 durchgeführt haben, geht hervor, dass rund 60 Prozent der Befragten ein Impeachment gegen die Präsidentin befürworten. Nur elf Prozent bewerten ihre Regierungsführung

positiv. Der politisch-institutionelle Druck wird durch die kritische Wirtschaftslage verstärkt: Die Inflationsrate lag im Dezember 2015 bei gut zehn Prozent. Für 2016 prognostiziert der Internationale Währungsfonds ein Schrumpfen der Wirtschaft um 3,5 Prozent.

Endemische Korruption ist kein neues Phänomen in Brasilien; auch die Vorgängerregierung(en) hatten damit zu tun. So veranlasste die Justiz Anfang März im Zusammenhang mit dem Petrobras-Skandal die Befragung Lulas und die Durchsuchung seines Domizils durch die Polizei. Die traditionell gut geschmierte Politmaschinerie weist inzwischen Störungssymptome auf. Heute sind (öffentliche) Informationen besser verfügbar und leichter zugänglich – aufgrund technischer Möglichkeiten, sozialen Drucks und verletzter Loyalitäten. Wenn sich die Wirtschaftssituation verschlechtert, ist die Bevölkerung weniger bereit, Korruption zu tolerieren. Zudem geht die Justiz entschiedener gegen die Politik vor.

Rousseff ist nun mit einer »Schluss damit!«-Stimmung konfrontiert. Die erste Phase des Amtsenthebungsverfahrens wurde vom Obersten Gerichtshof, den ein PT-Mitglied angerufen hatte, aus verfahrenstechnischen Gründen gestoppt. Im Abgeordnetenhaus werden weitere Offensiven vorbereitet. Indessen trafen sich die Oppositionspartien am 22. Februar, um ein Impeachment-Komitee zu gründen und der Initiative einen neuen Impuls zu geben – nun unter dem Vorwurf von Unregelmäßigkeiten bei der Wahlkampffinanzierung.

Große politische Dynamik bei personeller Kontinuität

Die Einführung der (unmittelbaren) Wiederwahl bedeutet ebenso wie die erleichterte Absetzung des Staatsoberhauptes eine Flexibilisierung fixer Amtsperioden – weil nun mehrfache konsekutive bzw. kürzere Amtszeiten institutionell möglich sind.

Während das verfassungsrechtlich verankerte Impeachment-Verfahren eine län-

gere Tradition hat, gehören Abberufungsreferenda zu den jüngeren institutionellen Mechanismen in Lateinamerika. Sie haben sich in den letzten Dekaden in den Verfassungen der Staaten dieser Region jedoch nicht so massiv verbreitet wie die Wiederwahl. Die übliche erneute Kandidatur amtierender bzw. ehemaliger Präsidentinnen und Präsidenten kann als Ausdruck eines hohen Grads von Personalismus gedeutet werden. Sie stärkt zugleich die Stellung des Präsidenschaftsamtes im Präsidentialismus. Eine neuerliche Kandidatur wird in Lateinamerika aber auch als Faktor betrachtet, der zur Regierbarkeit beiträgt.

Die institutionelle Mechanik bei der Wiederwahl und jene bei der Abberufung lenken den politischen Kurs jeweils in entgegengesetzte Richtungen: Die eine fördert die Kontinuität, die andere den Wechsel. Nimmt man aber die nationale Ebene empirisch in den Blick, stellt sich heraus, dass bisher sämtliche – das heißt geplante wie durchgeführte, »top-down« wie »bottom-up« – Referenda zur Abberufung von (mehrfach wiedergewählten) Präsidenten scheiterten. Wo Abberufungsreferenda keinen Regierungswechsel herbeiführen, bleiben sie dennoch nicht wirkungslos. Aus einem Abberufungsreferendum, das eine Präsidentin bzw. ein Präsident erfolgreich übersteht, kann diese/r gestärkt hervorgehen.

Zudem erzeugen nationale Referenda eine besondere Dynamik im politischen Prozess. Denn zu ihnen gehört eine Wahlkampagne – die durch die natürliche Polarisierung zwischen »Ja« und »Nein« verschärft wird. Dadurch stärken sie das plebiszitäre Mehrheitsprinzip gegenüber Prozessen des Verhandeln und der Konsensfindung in Institutionen. Hiervon zu unterscheiden sind Volksentscheide auf lokaler Ebene, die zur Klärung einfacher, aber wichtiger Sachfragen beitragen können, zum Beispiel ob eine Brücke gebaut werden soll oder nicht.

Dabei beziehen sich die Wähler und Wählerinnen in ihrem Abstimmungsverhalten nicht notwendigerweise auf die offiziell gestellte Frage. Entsprechend uneinheitlich sind das »framing« des Referendums und

die Deutung seines Ergebnisses durch verschiedene Akteure.

Die institutionelle Entwicklung, die Lateinamerika in den letzten Dekaden durchlaufen hat, zeichnet sich durch einen ausgeprägten Reformismus aus. Dafür spielen unter anderem zwei Faktoren eine Rolle: zum einen der nominalistische Glaube an die handlungsleitende Kraft formaler Institutionen bzw. die Hoffnung, neue Institutionen könnten fortbestehende politische Probleme lösen; zum anderen die Versuchung, das Spielfeld immer wieder zum eigenen Vorteil zu verschieben.

Spielregeln werden somit fluide, zumal die eingeführten Modifikationen zumeist unverzüglich gelten. Dennoch waren die institutionellen Reformen der letzten Dekaden nicht revolutionär, die verschiedenen präsidentiellen Regierungssysteme blieben in ihrer Grundstruktur erhalten. Es waren nicht nur die formalen Änderungen, sondern auch das Verhalten politischer Akteure und deren Interpretation verbriefteter Normen, die die systemischen Beziehungen zwischen den Gewalten veränderten.

In manchen Staaten Südamerikas (etwa in Argentinien, Bolivien und Ecuador) sind Präsidenten wiederholt frühzeitig zurückgetreten, und in den 1980er und 1990er Jahren kam es vielfach zu Machtwechseln. Vor diesem Hintergrund wird der hohe Grad an Kontinuität erkennbar, mit dem sich seit Anfang des neuen Jahrtausends politische Kräfte und Personen an der Macht gehalten haben. Dabei hat die Einführung der Wiederwahl eine zentrale Rolle gespielt. In derselben Zeitspanne hat die Häufigkeit von Urnengängen (Wahlen und Referenda) stark zugenommen, bei denen die amtierenden Regierungen zumeist erfolgreich waren. Ihre strukturellen Vorteile einzuschränken und damit für größere Fairness im politischen Wettbewerb zu sorgen, bleibt eine wichtige demokratische Aufgabe in Lateinamerika.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die 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