

Brasilien und das Parteiensystem: Reformen und Kontinuität*

Silvana Krause¹/Carolina Pimentel Corrêa²/
Bruno Marques Schaefer³/Tiago Alexandre
Leme Barbosa⁴

Einführung

Lange wurde die These vertreten, in Brasilien existiere aufgrund der Kombination von Präsidentialismus, Mehrparteiensystem, solidem Föderalismus und einem Wahlsystem mit Fehlanreizen für politische Parteien ein kritisches politisches System, was sich wiederum direkt auf die institutionellen Schwächen des Landes auswirke. Vor diesem Hintergrund haben viele Autoren das Parteiensystem als unterentwickelt eingestuft und dafür auch folgende Merkmale genannt: Zersplitterung und fehlende Parteidisziplin (Mainwaring, 1993, 1995, 1999; Ames, 1995, 2003), Instabilität (Lima Júnior, 1993a, 1993b) und niedriger Institutionalisierungsgrad (Lamounier & Meneguello, 1986; Kinzo, 1993) sowie mangelnde Parteitreuheit (Nicolau, 1996).

In den 1990er Jahren führten diverse brasilianische Wissenschaftler allerdings empirische Untersuchungen durch, die diesen Annahmen widersprachen. Es wurden unterschiedliche Analysen vorgestellt, die die obige Diagnose zumindest relativieren und auf Entwicklungs- und Stabilisierungsprozesse sowohl der Parteien wie auch des brasilianischen Parteiensystems hindeuten. Es wurde dargelegt, dass Brasilien nicht

nur über einen „Koalitionspräsidentialismus“ verfügt, mit dem die Stabilität und politische Regierbarkeit sichergestellt werden kann, sondern es wurde ebenfalls aufgezeigt, dass das Verhalten der Parteien nicht zwingend etwas mit mangelnder Disziplin zu tun hat. Vielmehr nahmen die politischen Parteien ihre Rolle als wesentliche Akteure im Kongress wahr (Freitas, 2012) und dienten der Exekutive nicht mit ihrer Vetomacht (Limongi & Figueiredo, 1999; Nicolau, 2000; Santos, 2002; Amorim Neto & Santos, 2003).

Demzufolge waren zwar Fortschritte beim Institutionalisierungsprozess der wichtigsten brasilianischen Parteien zu erkennen, die Weiterentwicklung der Parteien und des Parteiensystems gaben jedoch immer noch Anlass zu Besorgnis und blieben deshalb ein Thema der wissenschaftlichen Forschung. Fragen wie die häufigen Parteiwechsel (Kinzo, 2004; Melo, 2004, 2007) und die Fragmentierung des Parteiensystems wurden als Anzeichen der Anfälligkeit hervorgehoben und die Diagnose fiel eher vorsichtig als euphorisch aus: *“nem tanto ao mar e nem tanto à terra”* (weder ganz auf See noch ganz an Land) (Melo, 2007).

Parallel zu diesen Evaluierungen der Forschungen zu Parteien und zum Parteiensystem in Brasilien fanden auch Überlegungen zu anderen Aspekten statt, wie zum Beispiel zur Notwendigkeit parteipolitischer und umfassender politischer Reformen, die das gute Funktionieren der brasilianischen Demokratie gewährleisten könnten. Bei diesen Reformen befasste man sich mit unterschiedlichen Elementen des brasilianischen politischen Systems: unter anderem mit Wahlsystem und -finanzierung, Mandatsdauer, Wiederwahl der Exekutive sowie mit Aspekten, die die Funktionsweise der Parteien betreffen. Im Zentrum der jüngsten Reformbemühungen stehen zwei zentrale Punkte: Das Ausmaß der Finanzierung von Politik beziehungsweise von Parteien und der Versuch, die Parteien zu stärken und die Zersplitterung der Parteienlandschaft zu reduzieren. Hier lohnt es sich, folgende Überlegungen anzustellen: Was kennzeichnete diese Reformen im Laufe der Zeit? Konnten die angestrebten Ziele mit den Reformen tatsächlich erreicht werden? An welche Grenzen ist man dabei gestoßen?

Vor allem seit dem Amtsenthebungsverfahren von Präsidentin Dilma Rousseff im Jahr 2016 ist eine zunehmende politische Instabilität in Brasilien zu verzeichnen. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte das Land noch nie so lange in einer Demokratie gelebt, doch angesichts der sich abzeichnenden akuten Schwach-

* Der vorliegende Aufsatz stellt eine überarbeitete und aktualisierte Fassung des Kapitels „Brasilien und das Parteiensystem: Reformen und Kontinuität“ (*O Brasil diante da questão partidária: reformas e continuidades*) aus dem Buch „Demokratie, Dialog und Kooperation“ (*Democracia, Diálogo e Cooperação*), das anlässlich des 50jährigen Bestehens der Konrad-Adenauer-Stiftung in Brasilien veröffentlicht wurde.

¹ Prof. Dr. Silvana Krause ist Professorin der Politikwissenschaft, Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS.

² Dr. Carolina Pimentel Corrêa ist Post-Doktorandin im Graduiertenprogramm Politikwissenschaft, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Stipendiatin PNP/CAPEs (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior).

³ Bruno Marques Schaefer ist Doktorand im Fach Politikwissenschaft, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Stipendiat der CAPEs (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior).

⁴ Tiago Alexandre Leme Barbosa ist Doktorand im Fach Politikwissenschaft, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Stipendiat der CAPEs (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior).

stellen entfachte sich erneut eine Diskussion über die Notwendigkeit, Anpassungen am politischen System vorzunehmen. Die angestrebten Veränderungen bezogen sich auf die Wahlen von 2018 und die Regierungsfähigkeit des nächsten gewählten Präsidenten.

Auf der Grundlage einer empirischen Bewertung der 2017 vom brasilianischen Kongress verabschiedeten Minireform haben wir die Daten der Wahlen auf Bundesebene und Ebene der Bundesstaaten (*eleições gerais*) von 2014 und 2018 sowie der Kommunalwahlen von 2016 und 2020 analysiert. Es ging uns darum, zu untersuchen, wie sich die durch die Reform angestoßenen Veränderungen auf das brasilianische politische System ausgewirkt haben und ob die erwartete Wirkung erzielt werden konnte. Oder anders ausgedrückt: Unser Ziel bestand darin, die Folgen der Miniwahlreform von 2017 auf das Parteiensystem zu untersuchen und die Auswirkungen auf den politischen Wettbewerb im Hinblick auf drei Aspekte zu prüfen: 1) die Auswirkungen der 2018 eingeführten Leistungsklausel (*cláusula de desempenho*), die ab und an auch als Sperrklausel bezeichnet wird, aber nicht wirklich der deutschen Klausel entspricht, da sie den Zugang zur Finanzierung einschränkt, aber nicht die Repräsentation im brasilianischen Parlament, 2) die Auswirkungen des Verbots von Wahlkoalitionen bei Verhältniswahlen auf kommunaler Ebene (*coligações proporcionais*) und 3) die neuen Regeln der Wahlkampffinanzierung.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Im ersten Teil behandeln wir die wichtigsten Parteiengesetze des Landes, anschließend befassen wir uns im zweiten Teil mit den Regeln der Wahlkampffinanzierung und den Änderungen dieser Bestimmungen sowie mit der Rolle der Unternehmen in diesem Prozess. Im dritten Teil werfen wir einen Blick auf den gesetzlichen Rahmen (Beschlüsse, Satzungen, Gesetzgebung), denn hier wurden während der sogenannten neuen Demokratie Aspekte wie Parteitreu und die Frage der Entziehung bzw. Neuordnung von Mandaten behandelt. Im letzten Teil nehmen wir eine empirische Analyse der Auswirkungen der Minireform vor.

Der lange Weg der Reformen in der neuen Demokratie und die Auswirkungen auf die politischen Parteien

In der neuen Demokratie wurden verschiedene Initiativen zu politischen Reformen unternommen, deren Ergebnisse allerdings bescheiden waren. Bei manchen Versuchen wurden punktuelle Aspekte des brasilianischen politischen Systems behandelt, bei an-

deren zielte man auf umfassendere Reformen mit einem systemischen und integrierten Ansatz ab. Die ersten einschneidenden Reformen betrafen die Verkürzung des Mandats des Staatspräsidenten im Jahr 1994 und die Möglichkeit einer Wiederwahl der Regierung im Jahr 1997 und wurden per Verfassungsänderungen durchgeführt. In der Folge befassten sich sieben Sonderausschüsse im Kongress (1998, 2003, 2007, 2011, 2015, 2017, 2019) mit dem Thema und unterbreiteten ihre Vorschläge (Krause & Viana, 2015), erzielten dabei allerdings auch nur recht spärliche Ergebnisse.

Immer wieder waren die brasilianischen Parteien das Thema von Reformen mit dem Ziel, ihre Strukturen direkt oder indirekt zu beeinflussen. Die wichtigsten Parteien, die in der neuen Demokratie auf dem politischen Parkett aktiv waren, wurden in den 1980er Jahren gebildet und sind somit eine unmittelbare Folge der Reform des damaligen zivil-militärischen Regimes, also noch vor der Rückkehr zur Demokratie 1985. Anders ausgedrückt, sie sind ein indirektes Ergebnis des Dealignments der Parteien, die im Kontext der Reform entstanden sind.⁵ Die Reform fand auf der Grundlage des Gesetzes Nr. 6767 vom 20. Dezember 1979 statt und sah die Einführung eines Mehrparteiensystems vor, um vor allem die erstarkende Opposition im Zweiparteiensystem zu zerschlagen. Denn die Opposition bestand insbesondere nach den Wahlen 1974 aus nur einer Partei, der MDB als zentralem Sammelbecken. Mit diesen Änderungen beabsichtigte man eine Entspannung der polarisierten Atmosphäre und die Einleitung einer politischen Öffnung.

Nach der Gründung neuer Parteien wurden regelmäßig Urnengänge für alle durch Wahlen zu besetzenden Ämter abgehalten. Im Jahr 1985 wurde nach Annahme einer Verfassungsänderung vom Kongress eine verfassunggebende Versammlung einberufen, die neben anderen Bestimmungen auch die Grundzüge für Bildung und Struktur der Parteien in Brasilien festlegte. In der Folgezeit wurden die für politische Parteien geltenden Bestimmungen in der Verfassung nicht mehr geändert, so dass sie bis heute für die Parteien ausschlaggebend sind. Kapitel V (Artikel 17) der brasilianischen Verfassung befasst sich ausschließlich mit den politischen Parteien. Der Gesetzgeber gestand den politischen Parteien umfassende

⁵ Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Democrático Social (PDS heute PP) Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido da Frente Liberal (PFL, zukünftige Democratas).

Organisationsfreiheit zu. Das war ein Anliegen der Mitglieder der verfassunggebenden Versammlung angesichts der gängigen politischen Praxis, sich bei Organisationen einzumischen, besonders von Seiten der Exekutive.

In der Verfassung wurde einerseits festgelegt, dass Parteien juristische Personen des Privatrechts sind, andererseits wurden verschiedene Anforderungen an die Gründung politischer Parteien gestellt: Sie müssen landesweit vertreten sein und dürfen keine Finanzmittel aus dem Ausland erhalten. Die Bestimmungen sahen ferner vor, dass Parteien einer besonderen Gesetzgebung unterliegen und Rechenschaft vor dem Wahlgericht ablegen müssen. Das neue Parteiengesetz aus dem Jahr 1995 (Gesetz Nr. 9.096/1995) regelte nicht nur die Funktionsweise, Finanzierung und Rechnungslegung politischer Parteien, sondern sicherte ihnen auch weitgehende Autonomie bei der Ausarbeitung ihrer Satzungen⁶, Organisationsformen und Funktionsweisen zu.

Auch wenn die Verfassung und das Parteiengesetz den Parteien weitreichenden Spielraum zur Gestaltung ihrer internen Strukturen geschaffen hatten, gab es trotzdem immer wieder Reformvorstöße, die darauf abzielten, das Leben, die Entwicklung und die Arbeit der Parteien zu verändern. Diese Maßnahmen stützten sich zweifelsohne auf die Erfahrungen, die mit Parteien seit der Rückkehr zur Demokratie in Brasilien gemacht wurden, und sind als Reaktion auf die bestehenden Herausforderungen zu verstehen. Teilweise wurden sie aufgrund des durch die politische Debatte erzeugten Drucks vom Gesetzgeber initiiert, teilweise von den Gerichten, in diesem Fall insbesondere im Rahmen von Anfragen beim Obersten Wahlgericht (*Tribunal Superior Eleitoral - TSE*). Im Wesentlichen versuchten diese Initiativen, bestimmte parteibezogene Aspekte zu ändern oder zu optimieren, man konzentrierte sich dabei hauptsächlich auf Finanzierungsfragen und Elemente, die zu ihrer Stärkung und dem Abbau der Fragmentierung beitragen sollten.

Die Finanzierung der Politik in der neuen Demokratie: zwei Schritte vor, einer zurück

Bei der Kritik an der Finanzierung von Politik in Brasilien ging es vorrangig um die Art und Weise, wie der Wahlkampf geführt wird. In einem Land mit sehr ausgeprägten sozialen Ungleichheiten wurden teure Wahlkampagnen als Hauptfaktor für die Her-

ausbildung eines politischen Systems mit wenig Wettbewerb angesehen, insbesondere bei den nach Mehrheitswahlrecht gewählten Amtsträgern. Diverse Gründe wurden zur Erklärung der hohen Kosten des politischen Wettbewerbs angeführt. In der Legislative führt das Wahlsystem mit offenen Listen zu stark individualisierten Wahlkampagnen. Die Kandidaten bilden Wahlkampfkomitees, investieren eigene Mittel und bemühen sich um Spenden, wobei Kollegen derselben Partei in einem harten Wettbewerb zueinander stehen. Zusätzlich erfordern Wahlkampagnen, die auf das persönliche Profil eines Politikers zugeschnitten sind, viel Werbung mit teuren Fernsehspots. Das Gesetz sieht zwar kostenlose Sendezeit vor, die Qualität der Werbespots wird jedoch vom Budget des Kandidaten beziehungsweise der Finanzstärke seiner Partei bestimmt. In einem Land mit riesigen Entfernungen stellen Fernsehen und Werbespots ein unerlässliches Kommunikationsinstrument der Politiker mit ihrer Wählerschaft dar, und wie sehr die Medien die Wahlentscheidung beeinflussen, vor allem der noch unentschlossenen Wähler, ist bereits zur Genüge bekannt. Ein weiterer nicht zu vernachlässigender Faktor, der ebenfalls zur Verteuerung des Wahlkampfs beigetragen hat, ist der Einsatz von Wahlkampfstrategen und Marketingexperten. Hinzu kommt die feindselige Grundeinstellung der Bevölkerung gegenüber politischen Parteien, was wiederum bedeutet, dass der Wahlerfolg eines Kandidaten von seinen persönlichen Beziehungen und seiner Fähigkeit abhängt, die Wähler für sich zu gewinnen.

Bei der ersten Direktwahl des Präsidenten 1989 war zwar die neue Verfassung von 1988 bereits in Kraft und im Wahlkampf herrschte politischer Wettbewerb, Unternehmensspenden waren allerdings noch immer gesetzlich untersagt⁷. Doch trotz Verbot kam es zu zahlreichen Skandalen, in die sowohl Politiker als auch Unternehmer verstrickt waren. Der erste in der neuen Demokratie direkt gewählte Präsident, Fernando Collor de Melo, trat 1992 zurück, noch bevor das Amtsenthebungsverfahren aufgrund einer Anklage wegen Unregelmäßigkeiten bei seiner Wahlkampffinanzierung ganz vollzogen war. Dieser Skandal um den ersten direkt gewählten Präsidenten in der neuen Demokratie Brasiliens veranlasste den Gesetzgeber, die Wahlkampffinanzierung gesetzlich zu regeln. Die erste Maßnahme diesbezüglich (Krause *et al.*, 2015) war die Verabschiedung eines zeit-

⁶ Art. 3; Parteien wird ein hoher Grad an Autonomie bei der Ausgestaltung ihrer internen Strukturen, ihrer Organisation und ihrer Arbeit zugestanden (Gesetz Nr. 9.096/1995).

⁷ Weitere Informationen unter <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/nas-eleicoes-de-1989-houve-escandalos-mesmo-sem-doacao-oficial-de-empresas-17631225> (abgerufen am 09.06.2021).

lich begrenzten Gesetzes (Gesetz Nr. 8.713/1993) mit Bestimmungen für die Präsidentschaftswahlen 1994. Zum ersten Mal forderte ein Gesetz nicht nur in aller Klarheit die Parteien zur Verwaltung ihrer Finanzen in Wahlkampagnen auf, sondern regelte auch die Verwendung der Mittel von Privatunternehmen, der Spenden von Einzelpersonen und der Gelder des Parteienfonds. Hauptaugenmerk war allerdings, den Einsatz von schwarzen Kassen bzw. von nicht verbuchten und nicht öffentlich gemeldeten Finanzmitteln (*caixa dois*)⁸ zu unterbinden, insbesondere was Unternehmensspenden anbelangt.

Das Wahlgesetz (Gesetz Nr. 9.504) aus dem Jahr 1997 bestätigte die Grundzüge des vorläufigen Gesetzes, um Spenden von Unternehmen (juristische Personen) und Bürgern (natürliche Personen) im Wahlkampf besser kontrollieren zu können⁹. Das Gesetz legte eine Spendenobergrenze von maximal 2% des Bruttoumsatzes für Unternehmen und 10% des Bruttoeinkommens für Privatpersonen fest. Dieser Vorstoß wirkte sich aber kaum auf die zwei größten Mängel der Finanzierung der brasilianischen Politik aus. Man befasste sich insbesondere nicht mit der Konzentration der Spendengelder, was dazu führte, dass aufgrund des finanziellen Ungleichgewichts der Geldgeber kein stärkerer politischer Wettbewerb ausgelöst wurde. Da die Obergrenzen für Spenden nicht in absoluten Werten, sondern in Prozentsätzen angegeben werden, konnten profitable Konzerne und betuchte Einzelpersonen wesentlich höhere Beiträge beisteuern, was sich direkt auf die Möglichkeit der Einflussnahme großer Wirtschaftsgruppen auf Politik, Wahlprozess und Parteien auswirkte. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass es in Brasilien Unternehmensgruppen gibt, zu denen formal gesehen mehrere Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit gehören, wodurch sie ihre Investitionen in die Politik noch weiter ausbauen konnten. Bei Privatpersonen ist bekannt, dass zur Finanzierung politischer Kampagnen auch die Namen von Verwandten und Freunden verwendet werden. Anlässlich der Wahlen 2014 gestattete das Oberste Wahlgericht (TSE) den Kandidaten, bis zu 50% ihres angegebenen Vermögens in den Wahlkampf zu investieren (Beschluss 23.406/2014)¹⁰. Außerdem wurden im Wahlgesetz

keine Obergrenzen für Wahlkampfausgaben festgelegt, dementsprechend blieb es jedem Kandidaten selbst überlassen, wieviel er bereit war, dafür auszugeben. Die einzigen Auflagen diesbezüglich betrafen Angaben zur Herkunft der Spenden und die Beachtung der oben genannten Prozentsätze (Krause, 2010, Corrêa *et al.*, 2020). Des Weiteren ist hervorzuheben, dass sowohl Unternehmen wie Privatpersonen gleichzeitig verschiedene Parteien und Kandidaten finanziell unterstützen konnten. Beispielhaft kann hier ein Skandal bei den Wahlen 2014 angeführt werden: Durch Zeugenaussagen vor Gericht wurde bekannt, dass ein großes brasilianisches Unternehmen 1.824 Kandidaten von 19 verschiedenen Parteien finanzierte und sage und schreibe 167 Bundesabgeordneten zur Wahl verhalf¹¹.

Die Wahlen von 2014 machten ein für alle Mal deutlich, wie eingeschränkt der Wettbewerb im politischen System in Brasilien ist. Obwohl 11 Kandidaten zu den Präsidentschaftswahlen angetreten waren, entfielen 89% der gesamten Wahlkampfausgaben auf zwei Kandidaten. In diesem Fall lag eine Konzentration sowohl bei der Finanzierung bestimmter Kandidaten als auch bei den spendenwilligen Unternehmen vor. Die meisten Unternehmen, die den Wahlkampf finanziell unterstützten, gehörten dem Bau- und Lebensmittelsektor an. Die Zahlen verdeutlichen, welches Ausmaß der mangelnde Wettbewerb angenommen hatte: Bei den Präsidentschaftswahlen 2014 stammten 68,5% des gesamten Spendenaufkommens von den 20 größten geldgebenden Unternehmen¹².

Man hätte annehmen können, dass die öffentliche Finanzierung aus dem Parteienfonds den aufgrund der privaten Finanzierung extrem eingeschränkten politischen Wettbewerb nun ausgleichen würde. Doch ungeachtet der enormen Aufstockung des Parteienfonds¹³, stellten diese Mittel bei den Wahlen 2014

⁸ Bankkonten von Kandidaten, die beim Obersten Wahlgericht (TSE) nicht ausgewiesen wurden.

⁹ Weitere Informationen unter http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm (abgerufen am 09.06.2021).

¹⁰ Weitere Informationen unter <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2014/normas-e-decisoes/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.406> (abgerufen am 09.06.2021).

¹¹ Weitere Informationen unter <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-05/jbs-ajudou-financiar-campanhas-de-1829-candidatos-de-28-partidos> (abgerufen am 09.06.2021).

¹² Die Daten wurden von den Autoren auf der Grundlage der vom Obersten Wahlgericht (TSE) zur Verfügung gestellten Angaben zusammengestellt: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/es-taticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais> (abgerufen am 09.06.2021).

¹³ Das Parteiengesetz von 1995 regelt den Parteienfonds. Die Bedeutung und das Volumen dieser Mittel ist beachtlich (Krause *et al.*, 2015). Im Wahljahr 2014 beliefen sich die aus dem Parteienfonds verteilten Mittel auf etwas mehr als 59 Millionen USD. Weitere Informationen unter <http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1/fundo-partidario> (abgerufen am 09.06.2021).

noch nicht wirklich ein Gegengewicht zur üppigen privaten Finanzierung dar. Tatsächlich machte der Anteil des Parteienfonds in allen Präsidentschaftskampagnen lediglich 0,65%¹⁴ der Finanzierungsquellen aus. Diese Verzerrung ist auf einen ganz schlichten Umstand zurückzuführen. Obwohl das von Präsident Lula da Silva unterzeichnete Gesetz Nr. 11.459 aus dem Jahr 2007 ein Kriterium eingeführt hatte, das im Vergleich zum Gesetz der politischen Parteien die Konzentration bei der Mittelverteilung aus dem Parteienfonds etwas schwächte, blieb die Konzentrationslogik unverändert, da nun 5% der Mittel an alle beim Obersten Wahlgericht (TSE) angemeldeten Parteien gingen und 95% an die Parteien entsprechend der jeweiligen Stimmenzahl¹⁵ verteilt wurden. Durch diese Regelung beabsichtigte man lediglich, den Zugang der kleinen Parteien zu öffentlichen Mitteln zu verbessern und somit für ihre Teilnahme am Parteienwettbewerb zu sorgen.

Unternehmen: erneut im Zentrum der Debatte

Infolge der Skandale im Zusammenhang mit der Operation Car Wash (*Operação Lava Jato*)¹⁶, insbesondere hinsichtlich der finanziellen Unterstützung durch Unternehmen der Baubranche, wurde die Diskussion über die Einflussnahme großer Konzerne auf die Politik im Land wieder aufgegriffen. Die Auffassungen zum Grundproblem des mangelnden politischen Wettbewerbs aufgrund der konzentrierten wirtschaftlichen Macht beachten indes nur unzureichend, welche Elemente relevant sind, um der Herausforderung gerecht zu werden.

Das Gesetz Nr. 13.165/2015, das anlässlich der Kommunalwahlen von 2016 in Kraft trat, sah erneut ein Verbot von Unternehmensspenden sowohl für den Wahlkampf als auch an Parteien vor. Genau genommen bedeutete das eine Rückkehr zum Status quo vor den Wahlen von 1994. Gleichwohl belegten die Ergebnisse, dass der Teufelskreis der Konzentration wirtschaftlicher Macht dadurch nicht durchbrochen wurde. Denn zusätzlich zur öffentlichen Finan-

zierung durften Privatpersonen immer noch bis zu 10% ihres angegebenen Bruttovermögens spenden. Neu ist, dass mit diesem Gesetz die Obergrenzen nicht mehr in Prozentsätzen, sondern in absoluten Zahlen festgelegt wurden und je nach zur Wahl stehendem Amt gedeckelt waren.

Unbeschadet der verschiedenen Gesetzesänderungen zeigten die Entwicklungen, dass die problematische Konzentration der Politikfinanzierung damit nicht effizient gelöst wurde. Erstens, weil Einzelpersonen immer noch Wahlkampagnen und Parteien finanziell unterstützen durften und so einflussreiche Unternehmer weiterhin im eigenen Namen spenden konnten. Zweitens erleichterte das Gesetz die Beteiligung millionenschwerer Kandidaten, die fast die Hälfte ihres Wahlkampfes aus eigener Tasche bezahlten. Auf diese Art und Weise wurden Bürgermeister in wichtigen brasilianischen Großstädten gewählt¹⁷ und damit der unternehmerische Ansatz in der Politik gestärkt, also Verhaltensweisen, die mit der Marktlogik assoziiert werden. Inzwischen steht fest, dass die Norm eher zu einer Festigung der Vormachtstellung der superreichen Führungspersönlichkeiten in der Partei beigetragen hat und folglich nicht nur die Unabhängigkeit der Organisationen gegenüber der wirtschaftlichen Macht schwächt, sondern auch den ausgewogenen parteiinternen Wettbewerb zwischen den potentiellen Kandidaten beeinträchtigt. Demzufolge führte die Gesetzgebung zu einer größeren Schwächung der Parteibindung bzw. der Beziehungen zwischen Parteien und Kandidaten.

Die erste Wahl nach Einführung des Verbots von Unternehmensspenden machte jedoch auf ein neues Phänomen aufmerksam: Die Wahlerfolge superreicher evangelikaler Prediger. In einer Zeit der Parteiverdrossenheit¹⁸ und der mangelnden Militanz in den Parteien (Scarrow & Gezgor, 2010; Van Biezen & Poguntke, 2014) besetzen Kirchen das entstandene Vakuum, mobilisieren ihre Wählerschaft und gewinnen Geldgeber für ihre Kandidaten. Insofern wird sichtbar, dass eine Korrelation zwischen den von den brasilianischen Parteien durchlaufenen Transformationen und den geänderten Finanzierungsregeln

¹⁴ Die Daten wurden von den Autoren auf der Grundlage der vom Obersten Wahlgericht (TSE) zur Verfügung gestellten Angaben zusammengestellt: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais> (abgerufen am 09.06.2021).

¹⁵ Dieses Kriterium unterscheidet sich von der prozentualen Repräsentation im Abgeordnetenhaus. Für Brasilien ist dies relativ wichtig, da die Stärke vieler Parteien bei Wahlen auf einige Bundesstaaten beschränkt ist. Ferner gibt es aktuell eine Diskussion über die Berechnungsformel der Vertretung der Bundesstaaten im Abgeordnetenhaus, weil sich verschiedene Bundesstaaten benachteiligt fühlen.

¹⁶ Weitere Informationen bei Oliveira (2019).

¹⁷ Weitere Informationen unter <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/blog/eleicao-2016-em-numeros/post/23-milionarios-se-elegem-prefeitos-de-grandes-cidades-no-1-turno.html> (abgerufen am 09.06.2021).

¹⁸ Die im April 2019 durchgeführte Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Data Folha ergab, dass 68% der befragten Brasilianer den Parteien nicht trauen. Weitere Informationen unter <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/crece-confianca-dos-brasileiros-nas-forcas-armadas-diz-datafolha.shtml> (abgerufen am 09.06.2021).

besteht. In Anbetracht der Konsequenzen aus der Finanzierung durch evangelikale Kirchenführer und Millionäre könnten einige Parteien zu organisatorischen Veränderungen geneigt sein und sich zu einer Art Business-Partei entwickeln. Bei Kartellparteien spielen die Mitglieder im Leben der Partei noch eine Rolle, auch wenn diese nur von untergeordneter Bedeutung ist. Das Modell Business-Partei zeichnet sich jedoch dadurch aus, dass die Mitglieder keine Aufgaben haben und irrelevant für die Existenz der Parteiorganisation sind (Mazzoleni & Voerman, 2017). Diese Transformationsprozesse sind zweifelsohne mittel- und langfristig weiter zu beobachten.

Bekämpfung der Instabilität und Fragmentierung des Parteiensystems

Neben den Bemühungen, das Konzentrationsproblem der Finanzierung der Politik zu lösen, wurden in der neuen Demokratie auch diverse Versuche zur Stabilisierung der Parteien und Unterbindung der zunehmenden Zersplitterung der Parteienlandschaft in Angriff genommen¹⁹. Eine Maßnahme zur Bekämpfung der ständigen Parteiwechsel ging von den Abgeordneten selbst aus, als sie mit dem Beschluss Nr. 34 aus dem Jahr 2005 ihre Geschäftsordnung diesbezüglich abgeändert haben. Die neuen Regelungen galten für die Legislaturperiode der Bundesabgeordneten ab dem Jahr 2007. Die Entscheidung setzte bei zwei wesentlichen Punkten an, die Parteiübertritte erleichterten. Erstens wurde der Stichtag für die Berechnung der Ämterverteilung unter den Parteien in den Parlamentsausschüssen verlegt. Ursprünglich richtete sich das Kriterium nach der proportionalen Repräsentation der Partei am Tag der Amtseinführung, ab jetzt galt die Fraktionsstärke der Partei nach den Wahlen bzw. das Wahlergebnis. Diese Maßnahme ist darauf zurückzuführen, dass in der Zeit zwischen Verkündung der Wahlergebnisse und Amtseinsetzung ein reger Handel um die im Kongress zur Verfügung stehenden Ämter stattfand, was Verhandlungen über Parteiübertritte, die den individuellen Bedürfnissen der gewählten Abgeordneten und ihrer Karriereplanung gerecht wurden, Vorschub leistete. Zweitens wurden Sanktionen für Abgeordnete und Präsidiumsmitglieder im Falle eines Parteiwechsels eingeführt. Die neue Regel sah den sofortigen Amtsverlust vor und stellte zudem sicher, dass die geschä-

digte Partei ihre Mitgliederzahl in Ausschüssen und im Präsidium durch die Benennung eines anderen Abgeordneten der Partei beibehält. Die Kopplung von Ämtervergabe und Wahltag sorgte für eine getreuer Repräsentation der abgegebenen Stimmen und somit des Wählerwillens. Im Übrigen verursachte dies nicht nur einen Rückgang der Parteiwechsel, sondern stärkte auch die Parteien im Gesetzgebungsprozess.

Die Anfrage der Partei PFL, heute DEM, beim Obersten Wahlgericht (TSE) im Jahr 2007 stellt einen anderen Vorstoß dar, um gegen die schwache Kontrolle der Parteien über ihre Parlamentarier vorzugehen und die häufigen Parteiwechsel zu verhindern, als dies noch Mandatsverluste nach sich zog. Mit der Anfrage bezweckte man, verlorene Mandate zurückzugewinnen. Im daraufhin ergangenen TSE-Beschluss Nr. 22.526/2007 wurde bestimmt, dass das Mandat der jeweiligen Partei gehört, und leitete damit eine Einschränkung der Parteiwechsel ein. Die abschreckende Wirkung hielt sich jedoch in Grenzen, da in einer anderen Entscheidung (TSE-Beschluss Nr. 22.610) aus dem gleichen Jahr die Bedingungen festgelegt wurden, unter welchen Politiker ihr Mandat im Falle eines Parteiübertritts behalten dürfen. Unter bestimmten Umständen, wie zum Beispiel bei Übernahmen, Fusionen oder Neugründungen sowie programmatischen Veränderungen oder der Verfolgung der Partei, wird dem Politiker zugesichert, dass er sein Mandat behalten darf. Mit der neuen Rechtsgrundlage ist jedoch das Risiko für Politiker gestiegen, da sich die Entscheidungen über die Auslegung, in welchen Fällen eine Programmänderung oder Verfolgung vorliege, lange hinschleppen konnten.

Ebenso erwähnenswert ist schließlich, dass es nach dem Gesetz Nr. 13.165/2015 für Abenteurer und Unternehmer infolge der nun lockeren Anforderungen an die Parteibindung des Kandidaten einfacher wurde, für politische Ämter zu kandidieren. Früher mussten Kandidaten mindestens ein Jahr lang Parteimitglied sein, ehe sie für ein Amt antreten konnten, nun wurde diese Mindestfrist auf sechs Monate verkürzt²⁰. Hinsichtlich der Frage, was die Instabilität parteipolitischer Repräsentation und die Schwächung der Parteien vorantreibt, sind zwei Aspekte einzubeziehen. Die Rechtsnorm ermutigt geradezu zu Parteieintritten im allerletzten Moment, was dazu

¹⁹ Zur Fragmentierung des Parteiensystems in Brasilien: Melo (2004); Roma (2007); Freitas (2012). Seit den Wahlen 2002, hat die Fragmentierung im Abgeordnetenhaus kontinuierlich zugenommen. Im Jahr 2018 wurden 30 Parteien mit einer effektiven Parteienzahl von 16,40 gewählt (nach dem Fragmentierungsindex von Laakso und Taagepera, 1979), was als ein hoher Fragmentierungsgrad angesehen wird.

²⁰ Politiker mit Parlamentsmandat dürfen laut Gesetz die Partei 30 Tage vor Ablauf der sechsmonatigen Mitgliedsfrist wechseln. Weitere Informationen unter <http://www.tse.jus.br/im-prensa/noticias-tse/2018/Marco/janela-de-trocas-partidarias-comeca-nesta-quinta-feira-8> (abgerufen am 12.06.2021).

führt, dass völlig unerwartet eine Partei plötzlich vorne liegt. Miniparteien mit geringer Repräsentativität verwandeln sich augenblicklich, legen eine steile Wachstumskurve hin und erzielen blitzartig und unerwartet Erfolg mit einer Führungspersönlichkeit, die die Parteiorganisation für ihre eigenen Zwecke missbraucht. Die Kandidatur von Präsident Jair Bolsonaro ist beispielhaft für diese Vorgehensweise. Er trat der Partei PSL²¹ erst im letzten Augenblick bei, um für das Präsidentschaftsamt kandidieren zu können²², obwohl er kurz davor noch mit der Partei Patriota-PEN²³ geliebäugelt hatte. Derartig überraschende Beitritte von Führungsfiguren destabilisieren die gesamte Parteistruktur und beenden jäh jegliche Karrierechance anderer langjähriger Parteimitglieder, was wiederum viele Mitglieder mit stabiler Parteibindung zum Austritt veranlasst²⁴.

Es lohnt sich ebenfalls, einige Anreize anzusehen, die der Bekämpfung der Instabilität zuwiderlaufen und maßgeblich für die Gründung neuer Parteien waren. Viele dieser Verschiebungen sind sicherlich nicht nur auf die Möglichkeit zurückzuführen, die Partei nun ohne Mandatsverlust wechseln zu können (TSE-Beschluss Nr. 22.610/2007), sondern auch auf dem Beschluss des Obersten Bundesgerichtshofes (STF) aus dem Jahr 2012, mit dem die Berechnungsmethode der kostenlosen Sendezeit für Wahlkampf in Hörfunk und Fernsehen und des Parteienfonds neu geregelt wurde. Die Berechnung richtete sich nun an der Fraktionsstärke im Wahljahr aus und nicht mehr an der Fraktionsstärke gleich nach den Wahlen und dies begünstigte das Entstehen neuer Parteien²⁵. Die letzte Registrierung einer neuen Partei hatte im Jahr 1998 mit der Gründung der PSL stattgefunden. Aber ab 2005 veränderte sich die

Lage schlagartig, als 11 neue Parteien gegründet wurden (PRB, PSOL, PR, PSD, PPL, PEN, PROS, SD, NOVO, REDE, PMB)²⁶. Diese neuen Parteien waren nach den Wahlen 2018 mit 28% in der Abgeordnetenversammlung vertreten.²⁷

Die jüngsten Reformen und das aktuelle Szenario: erreichte Ziele und Grenzen

Wie oben dargelegt, beschloss der brasilianische Kongress 2017 eine Minireform des politischen Systems. Ferner wurden wie üblich die Regeln des Wahlgesetzes für die im Folgejahr stattfindenden Wahlen auf Ebene des Bundes und der Bundesstaaten in einem ungeraden Jahr vom brasilianischen Gesetzgeber angepasst; in der Regel werden solche Anpassungen auch ein Jahr vor den um zwei Jahre versetzten Kommunalwahlen gemacht (Freitas, 2012). Die wichtigsten 2017 verabschiedeten Änderungen zielten erneut auf Aspekte ab, die als negativ für eine bessere Ausgestaltung des brasilianischen Parteiensystems und der parteiinternen Strukturen und Arbeit angesehen wurden. Deshalb wurden die Regeln für Parteienfinanzierung und Wahlkampfdauer modifiziert, um auf diesem Wege auch die Anzahl der Parteien zu senken.

Der Gesetzentwurf Nr. 8.612/2017 wurde am 19. September 2017 im Abgeordnetenhaus eingereicht und dann Anfang Oktober abgestimmt. Damit wurden das Parteiengesetz (9.096/1995), das Wahlgesetz (9.504/1997) und der sogenannte Wahlkodex (4.735/1965) sowie zwei weitere Rechtsnormen (13.165/2015 und 5.768/1971) abgeändert. Doch worüber wurde dabei konkret abgestimmt? Mit der Absicht, die viel zu hohe Anzahl an Parteien in Brasilien in den Griff zu bekommen, führte der Gesetzgeber eine Leistungsklausel ein und beschloss die Abschaffung von Wahlkoalitionen bei Verhältniswahlen. Im Hinblick auf die Wahlkampfkosten und die Parteienfinanzierung wurde die offizielle Wahlkampfdauer auf 45 Tage begrenzt und die Bildung eines Sonderfonds zur Wahlkampffinanzierung (FEFC) genehmigt (Krause & Kestler, 2017).

Mit der Leistungsklausel sollte der Zugang zum Parteienfonds eingeschränkt werden, da nun ein Mindestwahlergebnis erzielt werden muss, um in den Genuss der öffentlichen Mittel zu gelangen²⁸. Durch

²¹ Weitere Informationen unter <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/03/jair-bolsonaro-se-filia-ao-psl-para-disputar-oplanalto.shtml> (abgerufen am 13.06.2021).

²² Bolsonaro war bereits in sechs unterschiedlichen Parteien Mitglied (PDC, PPR, PTB, PFL, PP, PSC). Präsident Bolsonaro ist 2019 wieder aus der Partei PSL ausgetreten: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/bolsonaro-assina-desfiliacao-do-psl.shtml>. Bis zum jetzigen Zeitpunkt (19.06.2021) ist der Präsident noch immer parteilos.

²³ Weitere Informationen unter <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-assina-filiacao-pre-datada-ao-patriota,70002095426> (abgerufen am 13.06.2021).

²⁴ Der Eintritt Bolsonaros in die PSL führte zum Austritt einer liberalen Gruppierung, den sogenannten "Livres". Weitere Informationen unter <https://politica.estadao.com.br/blogs/blog-do-fucs/com-chegada-de-bolsonaro-livres-anuncia-saida-do-psl/> (abgerufen am 13.06.2021).

²⁵ Weitere Informationen unter <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/06/stf-conclui-julgamento-e-confirma-tempo-maior-de-tv-para-psd.html> (abgerufen am 09.06.2021).

²⁶ Weitere Informationen unter <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse> (abgerufen am 09.06.2021).

²⁷ Webseite des Abgeordnetenhauses: <https://www2.camara.leg.br> (abgerufen am 09.06.2021).

²⁸ Ab 2019 haben nur die Parteien Anspruch auf Mittel des Fonds und Sendezeit für Wahlwerbung, die bei den Wahlen

die strengeren Maßnahmen erhoffte man sich, sowohl die Bildung neuer Parteien insgesamt zu drosseln als auch die Gründung von Parteien ohne programmatische Identität zu unterbinden, also Parteien, die meistens von Führungsfiguren mit geringer politischer Reichweite instrumentalisiert und von diesen sozusagen „nur angemietet“ (*legendas de aluguel*) werden. Darüber hinaus ging man davon aus, dass die Maßnahmen das Ende des „Ämterhandels“²⁹ einläuten würden. Die Chefs von kleineren Parteien protestierten jedoch heftig und argumentierten, dass die Leistungsklausel die „Minderheiten massakrierte“³⁰ und ein „Angriff auf politische Rechte“³¹ sei.

Das Verbot von Wahlkoalitionen bei Verhältniswahlen trat bereits bei den Kommunalwahlen 2020 in Kraft und wird somit auch für die Wahlen auf Bundesebene und Ebene der Bundesstaaten (*eleições gerais*) 2022 gelten. Der Vorstoß wurde mit der Verbesserung der politischen Repräsentativität begründet. Einerseits dienen Wahlbündnisse den größeren Parteien als Verhandlungsmasse, denn sie benötigen die Unterstützung kleinerer Parteien bei Mehrheitswahlen, und für kleine Parteien sind sie bei Verhältniswahlen überlebenswichtig (Miguel, 2017). Andererseits wurde immer beanstandet, dass derartige Bündnisse bei Verhältniswahlen den Wählerwillen verzerren, da die an die Partei abgegebenen Stimmen durch die Berechnungsweise des Wahlquotienten verfälscht dargestellt werden. Das liegt daran, dass bei der Verteilung der Mandate die vom Wahlbündnis erhaltenen Stimmen als Ganzes gezählt werden und nicht die an die einzelne Partei abgegebenen Stimmen ermittelt werden.

ins Abgeordnetenhaus 2018 mindestens 1,5% der gültigen Stimmen in mindestens einem Drittel der Bundesstaaten (9 Bundesstaaten) mit mindestens einem Prozent der gültigen Stimmen je Bundesstaat erzielten. Parteien, die dieses Kriterium nicht erfüllen, können dennoch Zugang erhalten, wenn sie mindestens neun Bundesabgeordnete aus mindestens neun Bundesstaaten bei den Wahlen erreichen.

²⁹ Weitere Informationen unter <https://jovempn.uol.com.br/programas/jornal-da-manha/vice-de-marina-silva-defende-clausula-de-barreira-e-fala-em-ganhar-eleicao-com-coerencia.html> (abgerufen am 03.04.2021).

³⁰ Weitere Informationen unter <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/526594-DEPUTADA-CRITICA-CLAUSULA-DE-BARREIRA-E-DEFENDE-A-PRESERVA-CAO-DOS-PARTIDOS-PEQUENOS.html> (abgerufen am 09.06.2021).

³¹ Weitere Informationen unter <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/526594-DEPUTADA-CRITICA-CLAUSULA> (abgerufen am 09.06.2021).

Bei der Verkürzung der Wahlkampfzeit und der Begrenzung der Wahlkampfkosten³² für die jeweiligen Ämter ging es hauptsächlich darum, die Politik auf nationaler Ebene erschwinglicher zu machen und die Selbstfinanzierung von Wahlen durch Kandidaten³³ besser kontrollieren zu können. Gegen den letzten Punkt legte der damalige Präsident Temer ein Veto ein, folglich durften die Kandidaten bei den Wahlen 2018 laut Gesetz den Wahlkampf bis zu 100% aus eigener Tasche bezahlen. Der strittigste Punkt betraf jedoch die Bildung des Sonderfonds zur Wahlkampffinanzierung (FEFC). Erstens ersetzte der FEFC-Fonds die Mittel aus Unternehmensspenden und zweitens wurde der Fonds per Beschluss des Obersten Wahlgerichts (TSE)³⁴ einer Reform unterzogen, damit die für Kandidatinnen bestimmten Beträge bei Mehrheits- und Verhältniswahlen dem seit 2009 gültigen Quotengesetz entsprechen. Demzufolge müssen Parteien mindestens 30% der Listenplätze mit Frauen besetzen und 30% des FEFC-Fonds für Kandidaturen von Frauen verwendet werden.

Die Folgen der Reformen

An dieser Stelle wollen wir schließlich prüfen, ob die Gesetzesänderungen im politischen Alltag auch eine Wirkung entfalten konnten. Zur Klärung dieser Frage stützen wir uns auf die Daten der Wahlen auf Bundes- und Bundesstaatenebene (*eleições gerais*) 2018³⁵ und der Kommunalwahlen 2020³⁶. Hier wol-

³² Für Kandidaten bei Verhältniswahlen (Bundesabgeordnete, Abgeordnete der Bundesstaaten und des Bundesdistriktes) wurden jeweils folgende Beträge festgelegt: 2.500.000,00 R\$, 1.000.000,00 R\$ und 1.000.000,00 R\$. Die Beträge für Kandidaten bei Mehrheitswahlen in den Bundesstaaten (Senatoren und Gouverneure) variieren je nach Größe der Wählerschaft: von 2.500.000,00 R\$ für Senatoren in Acre bis zu 21.000.000,00 R\$ für Gouverneure in São Paulo.

³³ Gemäß dem im Abgeordnetenhaus und im Senat abgestimmten Vorschlag könnte ein Kandidat bis zu 7% der Ausgabenobergrenze aus eigener Tasche beisteuern, um sich selbst zu finanzieren.

³⁴ Weitere Informationen unter <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2018/RES235682018.html> (<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2018/RES235682018.html>) (abgerufen am 09.04.2021).

³⁵ Bei den sogenannten „*eleições gerais*“ werden auf Bundesebene Präsident und Vizepräsident sowie Kongressmitglieder (Bundesabgeordnete und Senatoren) gewählt, auf Ebene der Bundesstaaten sind es die Gouverneure und Mitglieder der bundesstaatlichen Parlamente. Die Wahlen finden alle 4 Jahre gleichzeitig im ganzen Land statt.

³⁶ Gemeindewahlen finden um zwei Jahre versetzt ebenfalls alle vier Jahre statt, dabei werden Bürgermeister und Stadträte gewählt. Pandemiebedingt fanden diese Wahlen erst im November statt und nicht wie sonst üblich im Oktober.

len wir untersuchen, wie sich die Änderungen der Minireform auf das politische System in Brasilien in zwei Bereichen ausgewirkt haben: 1) die Fragmentierung des Parteiensystems nach der Einführung der Leistungsklausel und des Verbots von Wahlkoalitionen bei Verhältniswahlen; 2) die Wahlkampffinanzierung nach der Festlegung der Ausgabenobergrenze und dem Ende für Unternehmensspenden. Um einen Vergleich herzustellen, ziehen wir die offiziellen Daten der Wahlen auf Bundesebene und Ebene der Bundesstaaten 2014 und 2018 sowie der Kommunalwahlen 2016 und 2020 heran (in diesem Fall, um zu beobachten, wie sich das Ende der Koalitionen bei Verhältniswahlen auf kommunaler Ebene ausgewirkt hat). Anders formuliert, wir beleuchten zwei unterschiedliche Abschnitte: Die Zeit, bevor die Regelungen geändert wurden (2014 und 2016), und dann die Wahlen gleich nach den Gesetzesänderungen (2018 und 2020).

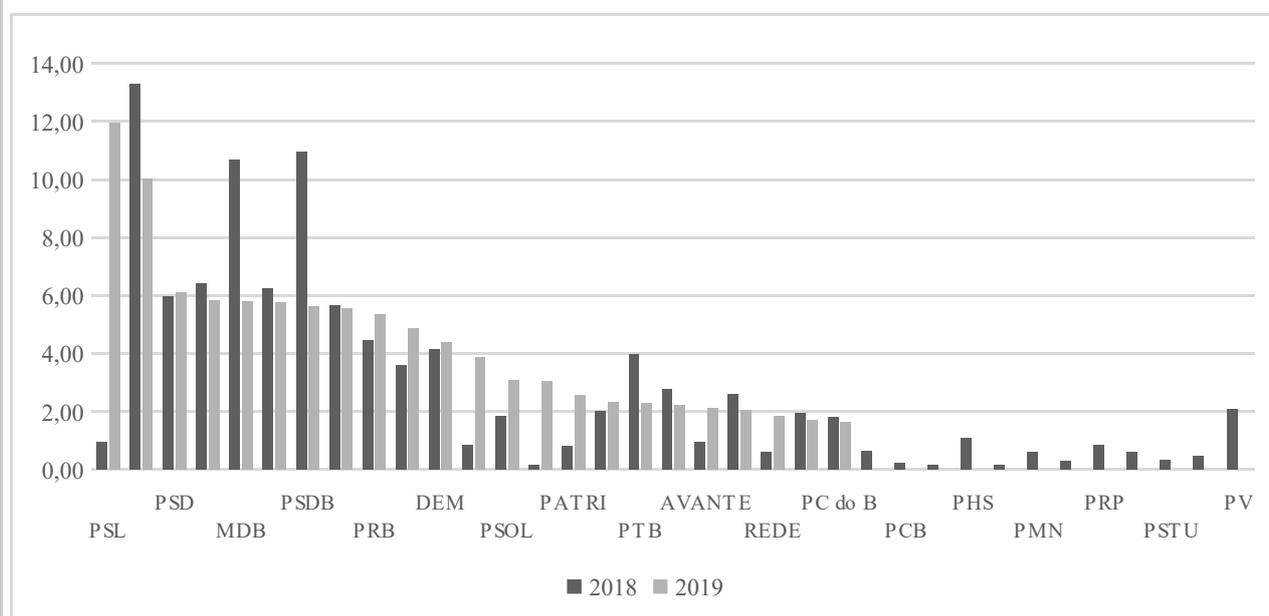
Die Fragmentierung des Parteiensystems: die Bilanz der Leistungsklausel

Von den 35 Parteien, die beim Obersten Wahlgericht angemeldet sind und an den Wahlen 2018 teilnahmen, haben es 14³⁷ nicht über die Leistungsklausel

geschafft und erhielten somit ab 2019 keine öffentlichen Mittel aus dem Parteienfonds. In diesem Zusammenhang ist zu erläutern, dass die betroffenen Parteien dadurch keine Mandate verloren haben, denn die Leistungsklausel stellt genau genommen keine „Hürde“ für den Zugang zur Legislative dar. Insgesamt stellten diese Parteien lediglich 32 Bundesabgeordnete, das sind weniger als 10% des Plenums des Hauses³⁸. Im Jahr 2018 entfielen 9% der Mittel des Parteienfonds auf diese 14 Parteien. Nach der Einführung der Leistungsklausel wurde dieser Betrag ab 2019 auf die anderen Parteien umverteilt. In Grafik 1 sind die von den Parteien erhaltenen Mittel in Prozent für die Jahre 2018 und 2019 dargestellt.

Als Reaktion auf das neue Umfeld setzten die politischen Akteure entweder auf Fusionen und Übernahmen von Parteien (kollektive Bewegung) oder versuchten einen Parteiwechsel (individuelle Bewegung). Im ersten Fall wurden kleine Parteien wie PPL, PHS und PRP in andere Parteien aufgenommen, hier konkret von PCdoB, PODEMOS und PATRIOTA. Mit diesem Schachzug verschafften sich Letztere Zugang zu öffentlichen Mitteln³⁹. Im zweiten Fall wechselten einige Parlamentarier von klei-

Grafik 1: Verteilung des Parteienfonds 2018 und 2019 (in %)



Quelle: Oberstes Wahlgericht (TSE) – <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais> (abgerufen am 05.05.2021).

³⁷ Diese 14 Parteien sind: Rede, Patriota, PHS, DC, PCdoB, PCB, PCO, PMB, PMN, PPL, PRP, PRTB, PSTU, PTC.

³⁸ Das brasilianische Abgeordnetenhaus besteht aus insgesamt 513 Abgeordneten.

³⁹ Im Jahr 2021 waren offiziell 33 Parteien beim Obersten Wahlgericht angemeldet. Quelle: <https://www.tre-ba.jus.br/partidos/partidos-politicos> (abgerufen am 11.06.2021).

nen Parteien, überwiegend aus dem rechten Spektrum, wie PRTB, PATRIOTA und DC, zu anderen Parteien, wie PSL (damals die Partei des 2018 gewählten Präsidenten Jair Bolsonaro) und DEM (damals die Partei der Präsidenten des Abgeordnetenhauses und des Senats). Diese Neuausrichtung der Akteure auf der politischen Bühne verdeutlicht, dass die Regeln wenigstens ansatzweise eine Verringerung der Parteienzahl bewirkten. Tabelle 1 zeigt, dass seit dem Wahlergebnis im Oktober 2018 bis Anfang Mai 2019, als die Leistungsklausel bereits in Kraft war, die Zahl der im Parlament vertretenen Parteien nur ganz geringfügig abnahm und die fragmentierte Parteienlandschaft, gemessen an der effektiven Parteienzahl (ENP), keine Veränderung des Parteiensystems erkennen ließ. Ein Vergleich mit dem Zersplitterungsgrad im Jahr 2021 nach den Kommunalwahlen deutet auf eine weitere, zwar noch recht bescheidene Verschlankung hin.

Tabelle 1: Anzahl an Parteien und Fragmentierung des Parteiensystems im Abgeordnetenhaus

Zeitraum	Anzahl verteilter Parteien	Effektive Parteienzahl (ENP)
Wahlen 2018	30	16,4
Nach den Wahlen auf Bundes- und Bundesstaatenebene (Mai/2019)	28	16,3
Nach den Kommunalwahlen (Mai/2021)	24	15,6

Quelle: Oberstes Wahlgericht (TSE): <http://www.tse.jus.br/>, Abgeordnetenhauses: <https://www.camara.leg.br/> (abgerufen am 02.05.2021). Effektive Parteienzahl gemäß Fragmentierungsindex von Laakso & Taagepera (1979).

Das Wahlergebnis von 2018 veranschaulicht, dass die Zahl der kleinen Parteien geschrumpft ist und zugleich die Repräsentation der größten brasilianischen Parteien beträchtlich schmaler wurde. In Tabelle 2 wird ersichtlich, dass die 2014 fraktionsstärksten Parteien PT, MDB und PSDB bei den Wahlen 2018 schmerzhaft Niederlagen einfuhren, so haben zum Beispiel MDB und PSDB fast die Hälfte ihrer gewählten Bundesabgeordneten verloren. Parteien wie PP, PSD und PR zählten repräsentativ gesehen geringere Verluste während wiederum andere wie PDT, DEM und PRB sogar einen Zuwachs verbuchen konnten. Der große Sieger der Wahlen 2018 war indes die PSL, die damalige Partei von Jair Bolsonaro, die einen exponentiellen Anstieg von einem Parlamentarier 2018 auf 52 gewählte Abgeordnete im Jahre 2018 verzeichnen konnte. Daraus ist zu schließen, dass das Parteiensystem nach den Wahlen von 2018 überwiegend aus mittelgroßen Or-

ganisationen mit Verhandlungsmacht im Gesetzgebungsverfahren bestand (Krause *et al.*, 2019). Vor diesem Hintergrund hatte der Ausschluss von kleinen Parteien keinerlei Einfluss auf die Fragmentierung.

Tabelle 2: Ergebnisse der Parteien bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus (2014-2018)

Partei	2014 Sitze in %	2018 Sitze in %	Veränderung (%)
PT	13,45	10,53	-21,74
MDB	12,87	6,63	-48,48
PSDB	10,53	5,65	-46,30
PP	7,41	7,41	0,00
PSD	7,02	6,82	-2,78
PR	6,63	6,43	-2,94
PSB	6,63	6,24	-5,88
PTB	4,87	1,95	-60,00
DEM	4,09	5,65	38,10
PRB	4,09	5,85	42,86
PDT	3,70	5,46	47,37
SD	2,92	2,53	-13,33
PSC	2,53	1,56	-38,46
PROS	2,14	1,56	-27,27
PCdoB	1,95	1,75	-10,00
PPS	1,95	1,56	-20,00
PV	1,56	0,78	-50,00
PHS	0,97	1,17	20,00
PSOL	0,97	1,95	100,00
PODEMOS	0,78	2,14	175,00
PMN	0,58	0,58	0,00
PRP	0,58	0,78	33,33
PATRIOTA	0,39	0,97	150,00
DC	0,39	0,19	-50,00
PTC	0,39	0,39	0,00
PRTB	0,19	0,00	-100,00
PSL	0,19	10,14	5100,00
AVANTE	0,19	1,36	600,00
NOVO	0,00	1,56	
PPL	0,00	0,19	
REDE	0,00	0,19	

Quelle: Oberstes Wahlgericht (TSE): <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais> (abgerufen am 02.05.2021).

Das Ende der Wahlkoalitionen bei den Kommunalwahlen 2020

Die Regel, die das Verbot von Wahlbündnissen bei Verhältniswahlen vorsieht, wurde anlässlich der Kommunalwahlen 2020 zum ersten Mal angewandt. In Brasilien gibt es 5.570 Gemeinden mit ganz unterschiedlichen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Eigenschaften. Im Hinblick auf die Größe der Wahlkreise reicht die Bandbreite der Sitzzahlen in den Kommunen von mindestens 9

bis maximal 55 (letzteres gilt für die Stadt São Paulo). Den Reformbefürwortern zufolge wäre der Rückgang der Fragmentierung in den Parlamenten der Gemeinden und der Bundesstaaten sowie in den beiden Häusern des brasilianischen Kongresses ein potentielleres Ergebnis der Maßnahme. Melo *et al.* (2021) beobachteten einen statistisch relevanten Unterschied zwischen den Gemeindewahlen 2016 und 2020: Die effektive Parteienzahl (ENP) ist in den Stadträten 2020 von 5,62 auf 4,06 gesunken, was eine Wirkung der Gesetzgebung suggeriert. Dieses Resultat ist darauf zurückzuführen, dass Wahlbündnisse über einen langen Zeitraum eine gängige Strategie der Parteien auf kommunaler Ebene darstellten.

Angesichts der unterschiedlichen Größe der brasilianischen Gemeinden haben wir die Differenz der effektiven Parteienzahl zwischen den beiden Wahlen anhand von vier Bevölkerungsgrößen verglichen: Kleinstädte (bis zu 10.000 Einwohner), kleine bis mittelgroße Städte (10.000 bis 50.000 Einwohner), mittlere bis große Städte (50.000 bis 200.000 Einwohner) und Großstädte (über 200.000 Einwohner)⁴⁰. Die Ergebnisse sind in Tabelle 3 abgebildet.

Tabelle 3: Effektive Zahl der Parteien nach Einwohnerzahl (2014-2018)

Einwohnerzahl	effektive Parteienzahl im Ø 2016	effektive Parteienzahl im Ø 2020	Differenz im Ø	Kommunen in %	Bevölkerung in %
Kleinstädte	4,73	3,18	-1,56	43,96	6,07
Klein- bis mittelgroße Städte	5,85	4,16	-1,69	43,89	25,22
Mittelgroße bis große Städte	7,45	6,28	-1,16	9,37	22,42
Großstädte	9,67	9,54	-0,13	2,78	46,06

Quelle: Oberstes Wahlgericht (TSE): <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais> (abgerufen am 05.05.2021).

Effektive Parteienzahl gemäß Fragmentierungsindex von Laakso & Taagepera (1979).

Hier wird deutlich, dass zwischen dem Unterschied der effektiven Parteienzahl bei den beiden Wahlen und den Einwohnerzahlen ein Zusammenhang besteht. Obwohl in allen Gemeindetypen ein durchschnittlicher Rückgang der effektiven Parteienzahl zu bemerken ist, war dieser je nach Größe der Stadt höher oder niedriger. Während die Abnahme in

Kleinstädten durchschnittlich 1,56 betrug, waren es in Großstädten nur 0,13. Diese Abweichungen machen deutlich, dass die Auswirkungen des Verbots von Wahlkoalitionen auf die Fragmentierung des Parteiensystems vom Umfeld bedingt wurden. In kleinen Gemeinden mit proportional höheren Wahlquotienten⁴¹ verursachte das Ende der Wahlkoalitionen einen größeren Abbau der Zersplitterung.

Zur Erklärung dieses Verhältnisses verweisen Krause *et al.* (2021) auf einen anderen Faktor: die Strategie der politischen Akteure. In Gemeinden, in denen die Parteiliten 2016 stärker koalitierten, ist die effektive Parteienzahl 2020 am meisten zurückgegangen; d. h., in Wahlkreisen, in denen die Bildung von Wahlbündnissen die Grundstrategie war, um den Wahlquotienten zu schlagen, wurde der Unterschied bei der Fragmentierung von Wahl zu Wahl größer.

Finanzierung: die Ausgabenobergrenze und das Ende der Unternehmensspenden

Ein Vergleich der Wahlen 2014 und 2018 zeigt, dass die Abschaffung von Unternehmensspenden und die Begrenzung der Ausgaben zu einer Reduzierung der im Wahlkampf zur Verfügung stehenden Mittel beitrugen. Wenn alle Mandate berücksichtigt werden, ist das Gesamtvolumen von 1,11 Milliarden auf etwas über 580 Millionen USD⁴² gesunken, was einem Rückgang um fast 50% entspricht. Das Verbot von Unternehmensspenden verschob das Gewicht der einzelnen Finanzierungsquellen. Wie eingangs dargestellt, stützte sich das Modell der Wahlkampffinanzierung nach dem Beschluss des Obersten Bundesgerichtshofes (STF) im Jahre 2015 auf drei Säulen: öffentliche und private Mittel sowie Eigenmittel der Kandidaten (Corrêa *et al.*, 2020). Nach dieser Entscheidung bezifferten die öffentlichen Gelder aus dem FEFC-Fonds und dem Parteienfonds nun 72,9% des gesamten Finanzvolumens im Wahlkampf, und zwar für alle Mandate. 2014 waren Unternehmen noch für 70% der Ressourcen verantwortlich. Unter den übrigen Finanzierungsquellen haben die Eigenmittel zugelegt, vor allem aufgrund des Hinzukommens von superreichen Kandidaten, die ihren Wahlkampf selbst finanzieren. So gab zum Beispiel bei den Wahlen 2018 der Präsidentschaftskandidat Henrique Meirelles (MDB) mehr als 9,63 Millionen USD aus, ein Betrag, der aus Eigenmitteln stammte⁴³.

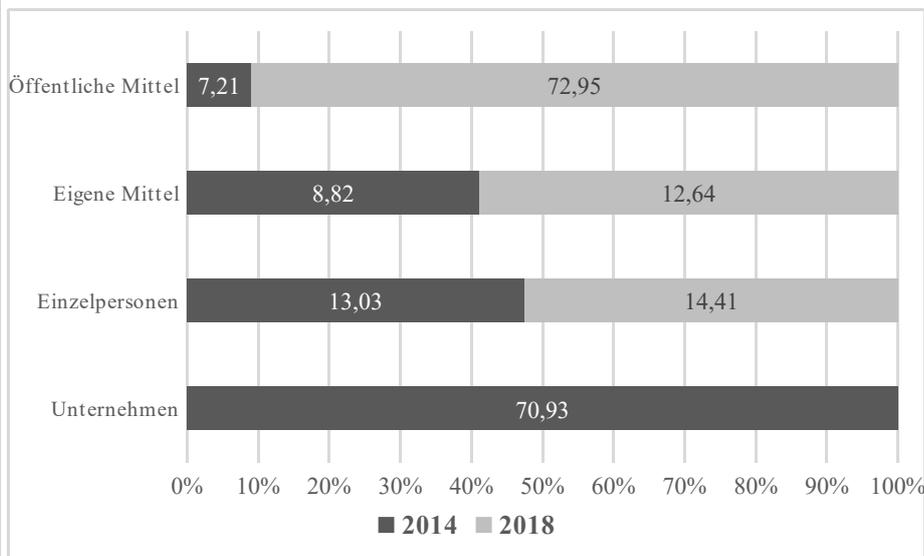
⁴⁰ Aus Tabelle 3 geht hervor, dass ca. 44% aller brasilianischen Kommunen kleine Gemeinden sind, dort aber nur 6% der Bevölkerung leben, während sich 46% der Bevölkerung in den größten Gemeinden befinden, die insgesamt weniger als 3% ausmachen.

⁴¹ Stimmzahl geteilt durch Anzahl der Sitze, woraus sich die Verteilung der Sitze an die Parteien ergibt.

⁴² Wechselkurs vom brasilianischen Real in USD im Dezember 2020: 1 USD = 5,189 R\$.

⁴³ Der Kandidat erzielte etwas mehr als ein Prozent der Stimmen.

Grafik 2: Mittelherkunft bei den Wahlen auf Bundes- und Bundesstaatenebene in Brasilien 2014 und 2018 (%)



Quelle: Oberstes Wahlgericht (TSE) – <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais> (abgerufen am 05.05.2021). Mancuso (2020).

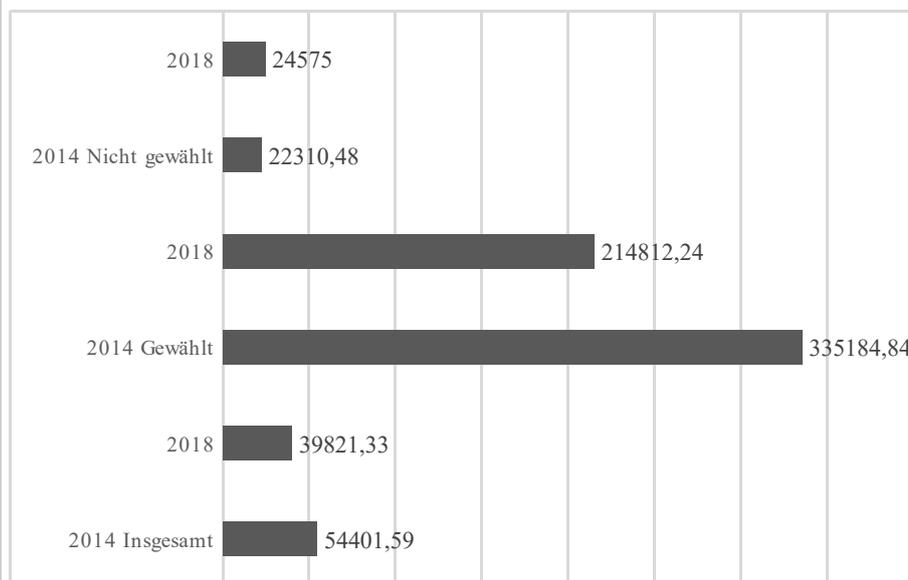
men der 513 gewählten Bundesabgeordneten lagen 2014 im Durchschnitt bei über 335.000 USD, 2018 belief sich dieser Betrag nur noch auf 214.000 USD. Diese Kluft ist teilweise den veränderten Wahlregeln geschuldet, teilweise hat dies 2018 aber auch mit der großen Anzahl an Neulingen unter den gewählten Abgeordneten zu tun. Mehr als 47% der Bundesabgeordneten zogen erstmals ins Parlament ein. Das ist der höchste Wert seit den Wahlen von 1990. In diesem Zusammenhang kommt ein weiterer bedeutender Aspekt hinzu, nämlich der Einsatz von neuen Technologien und Sozialen Medien

Die Schaffung eines Wahlfonds und die Aufstockung des Parteienfonds wirkten sich ebenfalls auf den Haushalt der Parteien aus. Hier ist zu beobachten, dass ab 2015 mehr als 90% der Parteieinnahmen in Brasilien aus öffentlicher Hand stammen (Schaefer, 2020). Diese Kartellierungstendenz (Krause *et al.*, 2015) ist vorrangig in den Folgejahren festzustellen: Das Volumen des FEFC-Fonds ist von 330 Millionen USD 2018 auf mehr als 380 Millionen USD bei den Kommunalwahlen 2020 angestiegen⁴⁴.

Grafik 3 verdeutlicht die Effektivität der Finanzmittel für den Wahlerfolg. Der Vergleich zeigt die Differenz zwischen den durchschnittlichen Wahlkampfausgaben bei den Wahlen ins Abgeordnetenhaus 2014 und 2018 und der Anzahl der tatsächlich gewählten Abgeordneten. Die Wahlkampfeinnah-

men als Instrument der Wahlkampfführung. Diesbezüglich entstand sogar der Verdacht auf schwarze Kassen (*caixa dois*), vor allem was die Verwendung von *WhatsApp*⁴⁵ betrifft (Schaefer *et al.*, 2019).

Grafik 3: Durchschnittliches Fundraising gewählter und nicht gewählter Kandidaten (Abgeordnetenhaus 2014-2018) (USD)



Quelle: Oberstes Wahlgericht (TSE): <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais> (abgerufen am 05.05.2021).

⁴⁴ Weitere Informationen unter <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc> (abgerufen am 11.06.2021).

⁴⁵ Weitere Informationen unter <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml> (abgerufen am 14.06.2021).

Die öffentlichen Mittel des Parteienfonds und des FEFC-Fonds werden vom Bundeshaushalt an die jeweiligen Parteivorstände überwiesen. Gemäß brasilianischer Verfassung⁴⁶ liegt es in deren Ermessen, die Mittel entweder direkt an die Kandidaten oder an andere Ebenen der Parteistruktur (kommunale oder bundesstaatliche Ebene) zu verteilen. Wie von anderen Autoren aufgezeigt (Bolognesi *et al.*, 2020; Schaefer, 2018; Botássio, 2017), verfolgen die brasilianischen Parteien eine eher defensive Strategie bei der Mittelverteilung und bevorzugen Kandidaten und regionale Strukturen, die bereits über eine starke Organisation verfügen. Dieses Vorgehen stellt zweifellos ein zentrales Instrument zur Stärkung der Parteioligarchien dar. Zur Verdeutlichung zeigt Tabelle 4 das Verhältnis zwischen der Verteilung der öffentlichen Gelder aus dem FEFC-Fonds seitens der Parteivorstände im Jahr 2018 und der Anzahl der gewählten Bundesabgeordneten aus der jeweiligen Partei bei den Wahlen 2014. Die hierbei analysierten Einheiten sind die Bundesstaaten, in denen die einzelnen Parteien vertreten sind (insgesamt 751 Fälle). Als Kontrollvariable wurde die Gesamtzahl der Wähler in den Bundesstaaten herangezogen.

Quelle: Oberstes Wahlgericht (TSE).

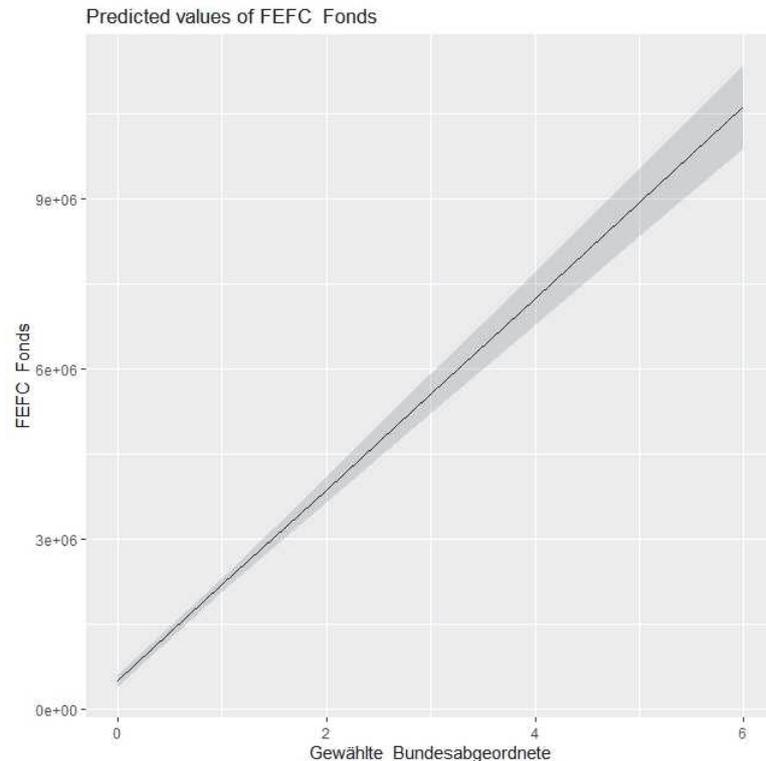
Tabelle 4: Multiple lineare Regression (Betrag aus dem FEFC-Fonds in USD)

Variable	Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	t	Sig.
	B	Standardfehler			
Intercept	30.944,419	9965,842		0,598	0,002
Gewählte Bundesabgeordnete	182.733,239	6049,780	0,142	5,821	0,000
Wähler je Bundesstaat	0,005	0,001	0,021	0,855	0,000

Wert von F: 593.622; angepasstes R-Quadrat: 0,612; Fallzahl: 751. In Brasilien gibt es insgesamt 27 Bundesstaaten.

⁴⁶ Die brasilianische Verfassung sichert den Parteien umfassende Autonomie bei der Ausgestaltung ihrer parteiinternen Organisation zu.

Abbildung 1: Verhältnis zwischen öffentlichen Mitteln und Repräsentation der Partei im jeweiligen Bundesstaat



Quelle: Oberstes Wahlgericht (TSE).

Der beta-Wert ist positiv und statistisch relevant bei Signifikanzniveau 0,1%. Die Interpretation verdeutlicht, dass es für jeden 2014 im Bundesstaat gewählten Bundesabgeordneten 182.000,00 USD mehr für die Kandidaten der Partei in diesem Bundesstaat gab. Der Wert der Wähler-Variable ist ebenfalls positiv und zeigt, dass jeder zusätzliche Wähler einen Anstieg um 0,005 Cents aus dem FEFC-Fonds auslöste. In Abbildung 1 wird noch deutlicher, wie die Tendenz bei der Verteilung öffentlicher Mittel ansteigt, wenn die Repräsentation der Partei in den einzelnen Bundesstaaten zunimmt.

Schlussbemerkungen

In Brasilien sind Gesetzesänderungen zur Verbesserung des politischen Wettbewerbs bei Wahlen die Regel. Infolgedessen werden vor jeder Wahl neue Bestimmungen zur Optimierung bestimmter Aspekte des politischen Systems erarbeitet. Die im Rahmen der vorliegenden Arbeit analysierten Veränderungen wirken sich auf zwei Punkte aus, die sowohl von der Öffentlichkeit als auch von Fachkreisen diskutiert werden: die große Anzahl an Parteien und der Einfluss von Unternehmen in der Politik.

Zum ersten Punkt ist zu betonen, dass wir es in Brasilien mit über 30 politischen Parteien zu tun haben. Es wird die Ansicht vertreten, dass eine derartig fragmentierte Parteienlandschaft zum Beispiel das Funktionieren des „Koalitionspräsidentialismus“ erschwere, da viele Akteure mit Vetomacht oder der Macht, andere im politischen Alltag erpressen zu können, den jeweiligen Präsidenten in Geiselhaft des brasilianischen Kongresses nehmen könnten.

Zum zweiten Punkt ist die Auffassung des Obersten brasilianischen Gerichtshofes hervorzuheben, dass es keine direkte Finanzierung der Politik durch Unternehmer geben dürfe. Durch das Verbot von Unternehmensspenden wurde versucht, den Parteien einen gewissen Schutz vor dieser Einflussnahme zukommen zu lassen, da dies für einen Teil der öffentlichen Meinung auch als ein Grund für die zahlreichen Korruptionsskandale im Land angesehen würde.

Allerdings sind weitere Untersuchungen zu den Konsequenzen dieser Veränderungen für den politischen Alltag im Land erforderlich. Gleichwohl zeichnen sich einige Tendenzen bereits jetzt ab. So ist zum Beispiel seit der Einführung der Leistungsklausel die nominelle Anzahl an Parteien im Abgeordnetenhaus zurückgegangen. Die Erklärung für diese Abnahme sind kollektive Phänomene wie Parteifusionen und -übernahmen und individuelle Initiativen wie Parteiwechsel. Die Auswirkungen auf die Fragmentierung fallen viel bescheidener aus, da das aus den Wahlen 2018 hervorgegangene Parteiensystem im Wesentlichen aus mittelgroßen Parteien zusammengesetzt ist. In diesem Zusammenhang ist jedoch von Bedeutung, dass die Wahlen von 2018 recht atypisch verlaufen sind und dass der zur Überwindung der Leistungsklausel benötigte prozentuale Stimmenanteil laut Gesetzgebung 2022 noch höher liegen wird.

Die erste Erfahrung mit dem Verbot von Wahlkoalitionen bei Kommunalwahlen nach Verhältniswahlrecht im Jahr 2020 deutet auf erste Ergebnisse hinsichtlich der Fragmentierung in den Stadtparlamenten hin. Die effektive Parteienzahl ist in den brasilianischen Stadträten zwar gesunken, dieses Verhältnis wurde jedoch durch Umgebungs- und Kontextfaktoren bedingt: Größe der Wahlkreise, gesellschaftliches Umfeld und Strategie der Parteiliten. In Anbetracht dieser Umstände ist davon auszugehen, dass die erwartete signifikante Reduzierung der effektiven Parteienzahl bei den Wahlen auf Bundesebene und Ebene der Bundesstaaten (*eleições gerais*) 2022 noch mit einigen Vorbehalten zu betrachten ist, und zwar aus verschiedenen Gründen. Erstens ist zu be-

rücksichtigen, dass die Größe der Wahlkreise bei Verhältniswahlen für das Abgeordnetenhaus bzw. die nationale Legislative (Bundesstaaten) von der Größe der kommunalen Wahlkreise abweicht. Zweitens weisen die im Abgeordnetenhaus vertretenen Bundesstaaten unterschiedliche Dynamiken auf. Wenn regionale Parteichefs auf nationaler Ebene zusammenwirken, entstehen andere politische Strategien als bei ihrem Vorgehen vor Ort. Drittens ist das Wählerprofil der Wahlkreise der Bundesstaaten im Vergleich zur kommunalen Ebene viel heterogener. Mit anderen Worten, es kann festgestellt werden, dass im Hinblick auf die Fragmentierung des Parteiensystems eine Wechselwirkung zwischen den Faktoren 'soziales Umfeld' und 'Strategien der politischen Akteure' und den institutionellen Variablen existiert. Schließlich ist zu bedenken, dass die Zusammensetzung der Wählerschaft⁴⁷ auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene unterschiedlich ist.

Die Einführung einer Ausgabenobergrenze und das Verbot von Unternehmensspenden haben die brasilianische Wahlkampffinanzierung sowohl in absoluten wie proportionalen Zahlen verändert. Die Wahlkampagnen, zumindest die im offiziellen Format geführten, wurden 2018 billiger und öffentliche Mittel stellen inzwischen die Hauptfinanzierungsquelle der Wahlen dar. Diese Tendenz stärkt die Macht der nationalen Parteivorstände, die die Gelder aus dem Haushalt erhalten und nach eigenem Ermessen an Kandidaten und innerparteiliche Strukturen weitergeben und dabei primär die bereits im politischen System existierenden Akteure bevorzugen. Eine detailliertere Analyse wäre mittelfristig erforderlich, um beurteilen zu können, inwieweit die Abhängigkeit der Parteien von öffentlicher Finanzierung auf eine Kartellierung hinweist oder sogar eine Verstärkung dieses Prozesses darstellt.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass mit dem Verbot von Unternehmensspenden nicht sichergestellt werden konnte, dass der Einfluss auf Parteiorganisationen durch Privatspenden konsequent zurückging. Die Erfahrungen der Wahlen 2018 mit „Millionärskandidaten“, die ihre Wahl selbst finanzierten, deuten darauf hin.

Literaturverzeichnis

Ames, B. (1995). Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, 39 (2), S. 406-433.

⁴⁷ Die Ergebnisse der Kommunalwahlen werden in einer noch zu veröffentlichenden Arbeit (Krause *et al.*, 2021) systematisch vorgestellt.

- Ames, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Amorim Neto, O. & Santos, F. (2003). O Segredo Ineficiente Revisto: O que propõem e o que aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados* 46 (4), S. 661-698.
- Bolognesi, B.; Rodrigo R. H.; Ivan J. J. & Karolina M. R. (2020). Como os partidos distribuem o dinheiro. Estrutura organizacional e recursos eleitorais em 2014 no Brasil. *Colombia Internacional*, 104, S. 33-62.
- Botassio, Barbara (2017). Partidos brasileiros na alocação interna de recursos do fundo partidário. *Artigo apresentado no 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política*. Montevideu.
- Corrêa, C.P.; Schaefer, B. M.; Peres, P. S. (2020). Legislação eleitoral e financiamento público de campanhas: distribuição estratégica de recursos nas eleições municipais. *Cadernos Adenauer (São Paulo)*, XXI, S. 79-118. Verfügbar unter https://www.researchgate.net/publication/342179089_Legislacao_eleitoral_e_financiamento_publico_de_campanhas_distribuicao_estrategica_de_recursos_nas_eleicoes_municipais.
- Figueiredo, A C. & Limongi, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: FGV.
- Freitas, A. (2012). Migração partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009. *Dados*, 55, S. 951-986.
- Krause, S. (2010). The need for balance in party financing in Brazil. In: BUTLER, Anthony (Ed.). *Paying for Politics*. Jacana: Johannesburg, S.116-136.
- Krause; S. & Viana, J.P. (2015). Dossiê Reforma Política. *Revista Em Debate*. VII (III), S. 1-88.
- Krause, S., Rebello, M. M., & Silva, J. G. da. (2015). O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem? *Revista Brasileira de Ciência Política*, 16, S. 247-272.
- Krause, S. & Kestler, T. (2017). Sistemas Eleitorais: um diálogo comparado Brasil e Alemanha. *Cadernos Adenauer*, 4, Rio de Janeiro, S. 81-101.
- Krause, S., Schaefer, B. M., Barbosa, T. A. L., Corrêa, C. P., & Telles, H. de S. (2020). La elección brasileña de 2018: nuevos patrones de financiación, desafección política y redes sociales. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 9(1), S. 91-117. Verfügbar unter <https://gredos.usal.es/handle/10366/143449>.
- Krause, S.; Mancuso, W. P. & Schaefer, B. M. (2021). A regra e o ambiente: o efeito da proibição das coligações proporcionais sobre a fragmentação partidária nas Câmaras de Vereadores. *Pre-print*.
- Kinzo, M. D. G. (1993). *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung.
- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). “Effective” number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative political studies*, 12(1), S. 3-27.
- Lamounier, B. & Meneguello, R. (1986). *Partidos políticos e consolidação democrática*. São Paulo: Brasiliense.
- Lima Júnior, O. B. (1993a). *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*. Rio de Janeiro: Edições Loyola.
- Lima Júnior, O. B. (1993b). A reforma das instituições políticas: a experiência brasileira e o aperfeiçoamento democrático. *Dados*, 36 (1), S. 89-117.
- Mainwaring, S. (1993). Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, 28/29, S. 21-74. Verfügbar unter <https://www.scielo.br/j/ln/a/jNSnyNhFWxkHKVvNDdj94zD/?lang=pt>.
- Mainwaring, S. (1995). Brazil: weak parties, feckless democracy. In: Mainwaring, S. and Scully, T. R. *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, S. (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Mancuso, W. P. (2020). The incomplete transition. A review of the recent changes in Brazil’s electoral financing model. In: Pohlmann, M.; Dannecker, G.; Valarini, E. (eds). *Bribery, Fraud, Cheating: how to explain and avoid organizational wrongdoing*. Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Mazzoleni, O. & Voerman, G. (2017). Memberless parties: Beyond the business-firm party model? *Party Politics*. 23 (6), S. 783-792.
- Melo, C. R. F. (2004). *Retirando as Cadeiras do Lugar, Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Melo, C. R. F. (2007). Nem tanto ao mar, nem tanto à terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: MELO, Carlos R. & SÁEZ, Manuel A. (eds). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Miguel, L. F. (2017). Coligações e o sentido da representação política. In: Krause, Silvana; Machado, Carlos; Miguel, Luis Felipe. (Eds.). *Coligações e disputas eleitorais na Nova República: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso*. 1ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Editora Unesp / Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 21-37.

Nicolau, J. M. (1996). *Multipartidarismo e democracia*. Rio de Janeiro: FGV.

Nicolau, J. M. (2000). Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995- 1998). *Dados*, 43 (4), o. S.

Oliveira, A (2019). *Qual foi a influência da Lava Jato no comportamento do eleitor? Do Lulismo ao Bolsonaroismo*. Curitiba: Ed. CRV.

Roma, C. (2007). Os efeitos da migração partidária conduta parlamentar. *Dados*, 50 (2), Rio de Janeiro, S. 351-392.

Santos, F. (2002). Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, 45 (2), S. 237-264.

Scarrow, S. & Gezgor, B. (2010). Declining memberships, changing members? European political party members in a new era. *Party Politics*, 16(6), S. 823-843.

Schaefer, B. M., Barbosa, T. A. L., Epitácio, S. de S. F., & Resende, R. C. (2019). Qual o impacto do WhatsApp em eleições? Uma revisão sistemática (2010-2019). *Revista Debates*, 13(3), S. 58–88.

Schaefer, B. M. (2018). As lógicas de distribuição do fundo partidário: centralização e nacionalização dos partidos brasileiros (2011-2015). *Masterarbeit*. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.

Schaefer, B. M. (2020). Os partidos brasileiros e a questão do financiamento político: dependência do Estado e pluralismo político. *Interner Bericht des Auslandsbüros Brasilien der Konrad-Adenauer-Stiftung*.

Van Biezen, I. & Poguntke, T (2014). The decline of membership-based politics. *Party Politics*, 20 (2), S. 205-216.

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

NOVO - Novo

PATRI - Patriota

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCO – Partido da Causa Operária

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PHS – Partido Humanista Social

PMB – Partido da Mulher Brasileira

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PODE - Podemos

PP – Partido Progressista

PPL – Partido Pátria Livre

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PRP – Partido Republicano Progressista

PRTB – Partido Republicano Trabalhista Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PV – Partido Verde

REDE – Rede Sustentabilidade

SD – Solidariedade

Sonstige Abkürzungen:

FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (Sonderfonds zur Wahlkampffinanzierung)

STF – Supremo Tribunal Federal (Oberster Bundesgerichtshof mit Funktionen eines Verfassungsgerichtes)

TSE – Tribunal Superior Eleitoral (Oberstes Wahlgericht)

Abkürzungsverzeichnis

Parteien

AVANTE - Avante

DC – Democracia Cristã

DEM - Democratas