

Ingo Schulz

Öffentliche Verwaltung

Kolonialzeit (1500-1822)

Ebensowenig, wie das spanisch beherrschte Amerika in seinen Anfängen von Seiten der spanischen Krone als Kolonialreich im Sinne eines modernen Verfassungsverständnisses begriffen wurde, war dies in Portugal hinsichtlich Brasiliens der Fall. Sicherlich betrachtete der portugiesische Hof die neugefundenen Gebiete als einzelne, in sich geschlossene Territorien (soweit gesicherte äußere Grenzen überhaupt bestimmbar waren), aber eben nicht als eine Art von Provinzen minderen Rechts, sondern als integrale Bestandteile des Reiches.

Anders als die Spanier in ihren Gebieten bauten die Portugiesen in Konsequenz dieses Staatsverständnisses zumindest keine koloniebezogenen eigenen Verwaltungsstrukturen auf, sondern überließen die Nutzung und Sicherung der neu erschlossenen Gebiete der Initiative von Privatleuten, die aber der Konzessionierung durch die Krone bedurfte. Die Krone war selbst von den Anfängen an in Brasilien auch wirtschaftlich engagiert, aber nicht in ihrer Eigenschaft als Repräsentant des Reiches, sondern zur Mehrung des privaten Familienvermögens. Erst etwa 35 Jahre nach der offiziellen Entdeckung am 22. April 1500 begann Portugal mit dem Aufbau einer rudimentären staatlichen Verwaltung im *Staat Brasilien* (Estado do Brasil), von dem im Jahre 1622 im Nordosten der *Staat von Pará und Maranhão* (Estado do Pará e Maranhão) getrennt und unter unmittelbare Verwaltung der Krone gestellt wurde, weil Strömungs- und Windverhältnisse eine direkte Anbindung an das Mutterland vorteilhafter erscheinen ließen als die Angliederung an das sich entwickelnde brasilianische Verwaltungszentrum Bahia.

Erste Verwaltungsbasen und Keimzellen für die späteren Küstenmetropolen waren Handelsfaktoreien, die zugleich die zukünftigen Grundstrukturen für die Einrichtung der Wirtschafts- und Handelsmonopole zwischen dem Mutterland und Brasilien ausbilden sollten. 1534 ordnete der portugiesische König João III. an, das heimische lehensrechtliche Landschenkungs-system auch in Brasilien einzuführen. Dies hatte zur Folge, daß von der Amazonasmündung bis zum Kap São Vicente (im heutigen Bundesstaat São Paulo) zwölf Abschnitte gebildet wurden, und zwar dergestalt, daß ausgehend von der Küste Parallellinien ins Landesinnere verliefen, deren Abschluß im

Hinterland durch die noch festzulegende Demarkationslinie des Vertrages von Tordesillas (7. Juni 1494) definiert werden sollte. Vermittels königlicher Schenkungsurkunde (*Carta de Doação*) wurden diese zwölf Kapitanate (*capitanias*) als erblicher, aber unverkäuflicher und unteilbarer Besitz an sogenannte Schenkungsnehmer (*dona-tários*) übertragen, die aus dem niederen portugiesischen Adel und dem wohlhabenden Bürgertum stammten. Die Schenkungsnehmer wurden verpflichtet, Siedlungen auf eigene Kosten zu errichten. Verbunden mit diesen Schenkungen waren die Übertragung der Ausübung der Gerichtsbarkeit, der politischen und der militärischen Gewalt und der Genuß der persönlichen Immunität.

Das Kapitanatssystem bot in Anbetracht der auf eine einzige Person übertragenen Machtfülle naturgemäß große Anreize zum Machtmißbrauch. Daher wurde 1549 von Seiten der Krone verfügt, daß königliche Beamte die hoheitsrechtlichen Befugnisse in jedem Kapitanat unmittelbar ausübten. In Anbetracht der zwischenzeitlich geschaffenen wirtschaftlichen Bedingungen blieb aber der grundlegende Einfluß der ursprünglichen Schenkungsnehmerfamilien auf die nunmehr staatlichen Entscheidungsträger bestehen.

Anders als in Spanien, das schon sehr früh gesonderte Zentralbehörden für die amerikanischen Gebiete geschaffen hatte, wurde in Portugal ein dem spanischen Vorbild nachempfunderer *Indienrat* (*Conselho da India*) erst im Jahre 1604 geschaffen, aber mit Zuständigkeit nicht nur für Brasilien, sondern auch für Afrika und Ostindien. Zusammengesetzt war dieser Rat aus einem Präsidenten, zwei militärischen und zwei juristischen Räten. Kirchliche Angelegenheiten waren von seiner Zuständigkeit ausgenommen. Nach Beendigung der spanisch-portugiesischen Personalunion (1581-1640) wurde der *Indienrat* im Jahre 1642 zum *Überseerat* (*Conselho Ultramarino*) umstrukturiert. Dieser Rat, ebenfalls zuständig für alle portugiesischen Überseegebiete, widmete etwa 40 % seiner Tätigkeit (alle Donnerstags- und Freitagssitzungen) der Regelung brasilianischer Angelegenheiten.

Ebenfalls anders als Spanien versuchte Portugal, das bereits bestehende eigene Recht in allen Überseegebieten und damit auch in Brasilien anzuwenden. Neben den *Ordenações Manuelinas* (1514) und den *Ordenações Filipineas* (1603), jeweils umfassenden Gesetzeswerken, geschah dies durch königlichen Erlaß (*Carta de Lei*) und durch an Amtsträger und Einzelpersonen gerichtete Sonderakte (*Alvará, Decreto, Provisão, Carta Régia*). Spezifische Rechtsinstrumente zur Anwendung in den Überseegebieten waren die sogenannten *Regimentos*, die ab 1548 den jeweiligen Generalgouverneuren und den späteren Vizekönigen als allgemeine Dienstvorschrift beigegeben wurden. Das *Regimento* des Generalgouverneurs Roque da Costa Barreto (1667) wurde zur Grundlage des brasilianischen Verwaltungsrechts der Kolonialzeit. Umstritten sind hingegen die Auswirkungen, die die ab 1756 begonnenen allumfassenden Reformen im portugiesischen Staate durch den Marquis de Pombal (1699-1782) in

Brasilien hatten, abgesehen einmal von der Stärkung der Wirtschaft durch die Förderung der Handelskompagnien und der Vertreibung der Jesuiten (1759).

König João III. hatte im Jahre 1549 als ersten Generalgouverneur Brasiliens Tomé de Sousa ernannt, der in São Salvador da Bahia de Todos os Santos (im deutschen Sprachraum geläufiger unter dem Namen Salvador/Bahia) seine Residenz nahm. Dieser erste Generalgouverneur, als solcher mit den Funktionen des obersten Verwaltungschefs und des militärischen Oberbefehlshabers ausgestattet, begann auch auftragsgemäß mit der systematischen Erkundung des Landesinneren. Gleichzeitig mit der Ernennung des ersten Generalgouverneurs erfolgte die Einsetzung eines obersten Richters (*Ouvidor*), der 1587 durch die Bildung eines obersten Gerichtshofes (*Relação*) für Brasilien ersetzt wurde. 1751 kam es zur Einrichtung eines zweiten Gerichtes für den Süden Brasiliens mit Sitz in Rio de Janeiro. Jedes der zwölf Kapitanate wurde von einem dem jeweiligen Generalgouverneur unterstellten Beamten (*Capitão-mor*) geführt. Die Finanz-, Steuer- und Zollverwaltung der brasilianischen Gebiete oblag dem *Provedor-mor*, dem in jedem Kapitanat ein *Provedor da Capitania* zugeordnet war. Alle *Provedores* wurden 1769 durch sogenannte *Juntas Fiscais* abgelöst.

Von 1640 an trug der Generalgouverneur den Titel *Vizekönig* (*Vice-Rei*), aber erst ab 1714 hatte dies auch verfassungsrechtliche Konsequenzen insofern, als nunmehr vom Vizekönig gesetzte Rechtsakte als unmittelbar von der Krone erlassenes Recht galten. Die Kapitanate erfuhren flächendeckende Gliederungen in *Gemarkungen* (*comarcas*), diese wiederum in *Bezirke* (*têrmos*). Nach der Verlegung des Verwaltungssitzes von Salvador/Bahia nach Rio de Janeiro im Jahre 1763 wurden die noch bestehenden Rechte und Privilegien der Schenkungsnehmer (*donatários*) beschnitten, wofür in Anbetracht der noch immer bestehenden beträchtlichen Machtposition der Gründerfamilien erhebliche Entschädigungen zu zahlen waren. In der Folgezeit wurde die Rechtsstellung der Vizekönige ausgeweitet, wozu die Einführung eines Intendanz-Systems, das dem spanischen Modell weitgehend entsprach, beitrug.

Seit den Zeiten der Entdeckung haben die ländlichen Siedlungen im portugiesischen Herrschaftsgebiet einen höheren Stellenwert im Gesamtgefüge der Kolonie gehabt, als dies in Hispano-Amerika der Fall gewesen ist. Dies ist unter anderem zurückzuführen auf die von den Schenkungsnehmern betriebene oder geförderte Plantagenwirtschaft (*fazendas*), die zur Bildung von lokalen Machtkonzentrationen beigetragen hat. Andererseits hatten die städtischen Siedlungskerne ihre Stütze in der Konzentration der Handelsbeziehungen und der Behörden. Die gemeindliche Selbstverwaltung, die auf der iberischen Halbinsel schon seit der Herrschaft der Westgoten ihren Niedergang und ein Abschneiden von den reichen Traditionen des römischen Munizips erfahren hatte, fand unter den geographischen, verkehrs- und kommunikationstechnischen Bedingungen der Kolonialzeit eine unverhoffte Stärkung. Daß dies in Brasilien mehr der Fall war als in Hispano-Amerika, erklärt sich schon aus der geringen personellen Durchdringung des immensen potentiellen Siedlungsraumes. Der

kolonial-brasilianische Gemeinderat (*Senado da Câmara*) setzte sich zusammen aus zwei Laienrichtern (*Juizes ordinários*), zwei bis sechs gewählten Ratsmännern (*Verreadores*) und einigen lokalen Amtsträgern als geborene Mitglieder. Wahlen fanden alle drei Jahre statt, wobei nur die wirtschaftlich und durch ihre soziale Stellung gut situierten Bürger (*homens bons*) aus dem städtischen Siedlungskern wählen konnten und wählbar waren. Im kolonialen Brasilien war der Kauf von kommunalen Ämtern selten, anders als in Hispano-Amerika. Die brasilianischen Gemeinderäte haben in der Kolonialzeit ihre Belange durchaus aktiv und nachhaltig gegenüber den staatlichen und kirchlichen Autoritäten vertreten und auch die daraus resultierenden Konflikte in Kauf genommen. Bedeutsames Instrument für die Legitimation der jeweils eingenommenen Positionen war die *allgemeine Bürgerversammlung (Junta Geral)*, die im kolonialen Brasilien wesentlich öfter einberufen worden ist als ihr hispano-amerikanisches Gegenstück, der *Cabildo Abierto*. Es kam zudem durchaus vor, daß kolonial-brasilianische Gemeindevertreter ihre Belange selbst vor den portugiesischen *Cortes* im Mutterland vertreten haben.

Portugal hat es nie vermocht, eine der Dichte und Effektivität der hispano-amerikanischen Verwaltungsstrukturen entsprechende Administration in Brasilien zu installieren. Das Hinterland wurde bis in die Zeiten der Republik hinein von den Großgrundbesitzern nicht nur ökonomisch, sondern auch in Verwaltung und Rechtsprechung dominiert. Hinzu kam, daß die in der portugiesischen Kolonialverwaltung gezahlten Gehälter eher bescheiden waren. Dies führte dazu, daß die jeweiligen Amtsträger, insbesondere aber die Gouverneure, das Verbot jeder eigenen wirtschaftlichen Betätigung während der Amtszeit umgingen und so ihre Aufmerksamkeit auch den eigenen Angelegenheiten widmeten. Von Bedeutung in diesem Zusammenhang ist weiterhin, daß anders als in Hispano-Amerika zunächst nicht so sehr Juristen, als vielmehr Angehörige des niederen Adels und des Militärs Verwendung in den Spitzenpositionen der Kolonialverwaltung gefunden haben.

Kaiserreich (1822-1889)

Die Übersiedlung des portugiesischen Hofes nach Brasilien im Jahre 1808 im Gefolge der napoleonischen Invasion in Portugal hatte auch für die kolonialbrasilianische Verwaltung nachhaltige Konsequenzen. Nicht nur der Hof selbst, sondern auch die komplette Zentralverwaltung und das Oberkommando der Streitkräfte saßen jetzt in Rio de Janeiro. Einerseits brachte der zuströmende Sachverstand eine Stabilisierung und Effektivitätssteigerung in das brasilianische Verwaltungssystem. Andererseits sorgte die massive Präsenz der portugiesischen Beamtenschaft aber für nachhaltige Unruhe unter den einheimischen Funktionsträgern, die sich vielfach zurückgesetzt oder kontrolliert fühlten. Diese Gegensätze konnten auch durch die beabsichtigte Aufwertung

Brasiliens, die dessen Umwandlung zu einem mit Portugal und Algarve gleichberechtigten Königreich (16. Dezember 1815) darstellen sollte, nicht mehr ausgeglichen werden. Dies erwies sich nicht zuletzt in dem Phänomen einer nach revolutionären Wirren in Pernambuco ausgerufenen Republik (1817).

Die endgültige Trennung von Portugal erfolgte mit der Unabhängigkeitserklärung am 7. September 1822 (*Grito do Ipiranga*), die mit der Proklamation des (portugiesischen) Kronprinzen Pedro zum Kaiser von Brasilien (Pedro I.) am 12. Oktober 1822 ihre Vollendung fand. Die Verfassung vom 25. März 1824, politisch ein Kompromiß zwischen den liberalen Tendenzen der Unabhängigkeitsphase und dem Gedankengut restaurativer Elemente, schuf die Grundlage für einen konstitutionell-monarchistischen Föderativ-Staat, der den nun auch verfassungsrechtlich so benannten Provinzen (den früheren Kapitanaten) erhebliche formelle Freiheiten zugestand.

Für die brasilianische Verwaltung war die Zeit des Kaiserreichs ungeachtet der jeweiligen politischen Ereignisse (Thronfolge, Aufstände und Unruhen im Nordosten und in den Südpvinzen, Abspaltung von Uruguay, Sklavenfrage, Krieg der Triple-Allianz gegen Paraguay) eine Zeit der Konsolidierung. Selbst wenn bis in die Gegenwart hinein nicht von einer verwaltungsseitig umfassenden Durchdringung des brasilianischen Territoriums und der brasilianischen Lebensrealität gesprochen werden kann, so war das 19. Jahrhundert doch die Zeit, in der die brasilianische Staatsgewalt – auch im Gefolge der sich entwickelnden Infrastruktur und der starken europäischen Einwanderung – flächendeckend präsent wurde. So bestanden etwa 1876 in den insgesamt 20 Provinzen nach Angaben des Innenministeriums bereits 685 Gemeinden (*municípios*) mit 225 Städten (*ciudades*), 460 Dörfern (*vilas*) und 1.572 Kirchspielen (*freguesias*).

Republik (ab 1889)

Nach dem Sturz des Kaisers Pedro II. am 15. November 1889 wurde die sogenannte *Föderative Republik* ausgerufen. Die am 24./25. Februar 1891 proklamierte neue Verfassung war deutlich ausgerichtet am Vorbild der US-amerikanischen Verfassung (starke Stellung des Staatspräsidenten, Zwei-Kammer-System und anderes). Die bisherigen Provinzen wurden Bundesstaaten, in deren interne Angelegenheiten die Zentralregierung nur zur Wahrung der äußeren Sicherheit, der republikanischen Staatsform und der Beachtung der Bundesgesetze eingreifen durfte. Vorläufige Hauptstadt wurde die Stadt Rio de Janeiro, die mit der restlichen vormaligen Provinz gleichen Namens einen Bundesdistrikt bildete.¹ Insgesamt betrachtet mutet diese erste von bis

1 Aus der Rückschau ist die in dieser Verfassung getroffene Festlegung einer Zone von 14.400 Quadratkilometer auf dem Hochland von Goiás zur künftigen Errichtung einer Bundeshaupt-

heute sechs republikanischen Verfassungen recht modern an: Abschaffung der Todesstrafe, Trennung von Kirche und Staat, Religionsfreiheit, Presse- und Meinungsfreiheit, Gewährleistung des Petitions- und Vereinsrechts, justizielle Grundrechte – um nur die wichtigsten Grund- und Menschenrechte aufzuführen. Daß diese Grundfreiheiten in weiten Teilen des Landes lediglich deklaratorischen Charakter hatten, braucht in Ansehung der heutigen Realitäten Brasiliens nicht gesondert hervorgehoben zu werden.

Die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts brachte Brasilien in stärkere Wechselbeziehungen zum Weltgeschehen. Die Machtübernahme durch Getúlio Vargas (11. November 1930), der das politische Leben Brasiliens bis zu seinem Selbstmord (24. August 1954) nachhaltig beeinflusste, hat auf die innere Verwaltung des Landes ihre Auswirkungen gezeitigt. Die von Vargas initiierte Verfassung vom 16.1.1934 stärkte die Stellung der Exekutive gegenüber den anderen Gewalten. Sie erwies sich aber nur als Vorstufe für die nach dem November-Putsch erlassene Verfassung des *Neuen Staates (Estado Novo)* vom 10. November 1937, die offen diktatorische Züge zeigte. Nach der Absetzung von Vargas am 29. Oktober 1945 wurde die Verfassung vom 18. September 1946 verabschiedet, die die bis dahin gemeindefreundlichste Verfassung war. Die Machtübernahme des Militärs am 31. März 1964 führte am 24. Januar 1967 zur Verkündung einer neuen Verfassung, die am 17. Oktober 1969 einer Revision unterzogen wird. Die Rechte der Bundesstaaten und der Gemeinden wurden stark eingeschränkt, ebenso die Rechtsstellung der politischen Parteien und Gewerkschaften. Stattdessen wurden die Militärs institutionell in die jeweiligen Regelsysteme eingebunden. Die Verfassungslage während des Militärregimes wurde über den Erlaß der neuen Verfassung hinaus gestaltet durch mehr als hundert *Institutionelle Akte (Atos Institucionais)*. Letztbestimmendes Kollegialorgan wurde der *Nationale Sicherheitsrat (Conselho de Segurança Nacional, CNS)*. Die Rückgabe der Macht in die Hände der Politiker vollzog sich etwa von der Jahreswende 1978/79 an. Der Übergangsprozeß wurde weitgehend von den Militärs selbst gesteuert und fand seinen formalen Abschluß durch die Wahl des zivilen Staatspräsidenten Tancredo Neves am 15. Januar 1985, dem nach seinem Tode am 21. April 1985 der – ebenfalls zivile – Vize-Präsident José Sarney im Amt nachfolgte. Wichtigste Aufgabe der Präsidentschaft war die Initiative zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung, die am 5. Oktober 1988 verabschiedet wurde.

Diese Verfassung knüpft im wesentlichen an die Traditionen der Nachkriegsverfassung von 1946 an. Gleichwohl ist die Position des Militärs noch immer stark abgesichert. Der *Nationale Sicherheitsrat* wurde zwar abgeschafft, aber an seine Stelle trat der *Nationale Verteidigungsrat (Conselho de Defesa Nacional, CDN)*, der ebenso wie der *Rat der Republik (Conselho da República, CR)* den Präsidenten in allen sicher-

stadt bemerkenswert. Vgl. hierzu die Fläche des 1960 errichteten Bundesdistrikts mit der Hauptstadt Brasília von 5.814 km².

heitsrelevanten Fragen berät. Es existiert kein einheitliches Verteidigungsministerium unter ziviler Leitung, sondern jede der drei Teilstreitkräfte untersteht einem eigenen Ministerium mit militärischer Führung.

Generalisierend kann man sagen, daß im Vergleich zu der Verfassung von 1969 eine größere Ausgewogenheit zwischen den drei Gewalten erreicht wurde. Auch die Dezentralisierung erfuhr gewisse Fortschritte, wobei allerdings noch immer abzuwarten bleibt, ob die Verlegung einiger Zuständigkeiten auf Bundesstaats- oder Gemeindeebene nicht ausschließlich deshalb geschah, um finanzielle Bürden aus der Bundesebene nach unten zu verlagern. Die Globaleinteilung der fünf Planungsregionen Norden, Nordosten, Mittelwesten, Südosten und Süden blieb erhalten. Der Bund ist ermächtigt, per Gesetz Entwicklungsregionen zu schaffen und diesbezügliche Sonderverwaltungen zu bilden. Die Bundesstaaten haben eigene Verfassungen, Gesetzgebung und Gerichtszüge. Vergleichbar mit dem Grundsatz der Bundestreue im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland dürfen die bundesstaatlichen Rechtssetzungsakte nicht im Widerspruch zur Verfassung stehen. Die an der Spitze der Bundesstaaten stehenden Gouverneure werden, ebenso wie die Abgeordneten der Gesetzgebenden Versammlungen (Parlamente) der Bundesstaaten, für eine Amtsperiode von vier Jahren gewählt. Der Bundesdistrikt und die Territorien unterliegen sondergesetzlichen Regelungen.

Kommunalverwaltung

Unterste Ebene der Gebietskörperschaften sind die Gemeinden (*municípios*), von denen derzeit etwa 5.000 in den Bundesstaaten, dem Bundesdistrikt und – so vorhanden – den Territorien bestehen. Gemeindeoberhaupt ist der Bürgermeister (*prefeito*), der ebenso wie sein Stellvertreter und die Gemeinderatsmitglieder (*vereadores*) eine Amtsperiode von vier Jahren hat. Bedingt durch die Größe des Landes haben die Gemeinden eine territoriale Ausdehnung, die zuweilen die Fläche eines deutschen Landkreises um ein Mehrfaches übersteigt. Die Stellung der Gemeinden im Staatsgefüge wurde durch die neue Verfassung deutlich verbessert. Art. 1 der Verfassung definiert die Föderative Republik Brasilien als eine unauflösliche Union, bestehend aus den Bundesstaaten, den Gemeinden und dem Bundesdistrikt. Die Autonomie der Gemeinden erhielt den Rang eines Verfassungsprinzips, dessen Verletzung durch die Bundesstaaten eine Intervention des Bundes zur Folge hat. Eingriffe der Bundesstaaten in den ihnen angehörigen Gemeinden dürfen nur unter bestimmten Bedingungen – vergleichbar mit dem System der deutschen Kommunalaufsicht – erfolgen.

Die neue Verfassung beauftragt die Gemeinden, *Angelegenheiten* (nicht aber etwa *alle* oder *die* *Angelegenheiten*) von *lokalem Interesse* (Art. 30 I) zu regeln. Was *Angelegenheiten von lokalem Interesse* sind, wird in der Verfassung nicht weiter defi-

niert. Allerdings weist die Verfassung in diesem Zusammenhang den Gemeinden folgende Aufgaben als obligatorisch zu:

- Das Organisieren und Erbringen öffentlicher Dienstleistungen von lokalem Interesse, einschließlich des Personennahverkehrs (Art. 30 V),
- durch technische und finanzielle Zusammenarbeit mit Bund und Bundesstaat Programme der Vorschulerziehung und der schulischen Grundversorgung (Art. 30 VI) anzubieten,
- öffentliche Gesundheitsdienste bereitzustellen (Art. 30 VII),
- wo erforderlich, Flächennutzungspläne und Bauleitpläne aufzustellen und deren Beachtung zu kontrollieren (Art. 30 VIII),
- das örtliche historisch-kulturelle Erbe (Denkmalschutz) im Rahmen der diesbezüglichen Bundes- und bundesstaatlichen Gesetzgebung (Art. 30 IX) zu fördern.

Ebenfalls garantiert durch die neue Verfassung ist das Recht der Gemeinden, sich eine eigene Hauptsatzung zu geben (Art. 29 Satz 1). Die genauere Ausgestaltung der den Kommunen nunmehr zukommenden Kompetenzen, eine Regelung allgemein kommunalverfassungsrechtlich relevanter Fragen und sonstiger Ausgestaltungen in Folge der die Gemeinden betreffenden Verfassungsbestimmungen findet sich im Gemeindeverfassungsgesetz (*Lei Orgánica de Municípios*).

Bildung, Eingliederung, Zusammenschluß und Aufteilung von Gemeinden werden garantiert, wenn nach vorhergegangenem Plebiszit unter der betroffenen Bevölkerung ein entsprechendes bundesstaatliches Gesetz den formalen Rechtssetzungsakt vollzieht (Art. 18 § 4). Art. 30 IV gestattet den Gemeinden, unter Beachtung der bundesstaatlichen Gesetzgebung Distrikte zu schaffen und aufzulösen. Diese Distrikte werden eingerichtet nach lokalen Kriterien, wie etwa der Anzahl der Einwohner und Grundausstattung mit Schulen, gesundheitlichen Grunddiensten und Basis-Infrastruktur (Wasserversorgung, Straßen, Elektrizität und so weiter). Das in den Distrikten tätige Personal gehört der jeweiligen Gemeindeverwaltung an. In einigen Gemeinden gibt es Distrikt-Bürgermeister (*sub-prefeitos*), die von den Gemeinde-Bürgermeistern ernannt werden. Politische Distriktsvertretungen existieren nicht. Die Distrikte bzw. deren Wähler unterstützen für die Kommunalwahlen einzelne Kandidaten, die im Falle ihrer Wahl sodann die Interessen des jeweiligen Distrikts im Gemeindeparlament unterstützen.

Kommunalverbände

Interkommunale Zusammenarbeit ist in der Verfassung nur aufgrund bundesstaatlicher Initiative in Form der Mikro- und Großstadt-Region vorgesehen. Mikro-Regionen (*Associações Regionais de Municípios – Microregiões*) bestehen flächendeckend in insgesamt dreizehn Bundesstaaten. In den meisten sind die Mikro-Regionen zusätzlich in einem Verband zusammengeschlossen. Die Mikro-Regionen werden von

den Bundesstaaten durch Gesetz geschaffen, um öffentliche Aufgaben von gemeinsamem Interesse zu erfüllen (Art. 25 III). Insgesamt dürften bereits etwa 300 Mikro-Regionen gebildet worden sein. Die jeweiligen Kriterien und Aufgabenstellungen sind unterschiedlich; gesetzlich vorgegebene Pflichtaufgaben bestehen nicht. Alle Aufgabenstellungen sind freiwilliger beziehungsweise disponibler Art, je nach Entscheidung des die Mikro-Region schaffenden Bundesstaates. Die Arbeit der Mikro-Region basiert auf einer Mischfinanzierung: Jede Gemeinde stellt einen bestimmten Betrag zur Verfügung, und zwar in Übereinstimmung mit der durch allseitigen Konsens festgelegten Satzung. Fallweise gewähren der Bund beziehungsweise die jeweiligen Bundesstaaten finanzielle Unterstützung für die Mikro-Regionen. Weder eine direkte politische Kontrolle, noch eine direkte politische Zielvorgabe für die Arbeit der Mikro-Regionen ist von Seiten der Gemeindeparlamente der beteiligten Gemeinden vorgesehen. Allerdings wenden sich die Mikro-Regionen zuweilen aufgrund Mehrheitsbeschlusses der beteiligten Gemeinden an verschiedene bundesstaatliche Instanzen, etwa zwecks Finanzierung geplanter Vorhaben.

Die Einrichtung von Großstadt-Regionen (*Regiões Metropolitanas*) wurde schon unter der Militärregierung im Jahre 1973 gesetzlich ermöglicht. Die wichtigsten dieser Großstadt-Regionen sind Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador de Bahia, Recife, Belém und Fortaleza. Pflichtaufgaben dieser Großstadt-Regionen sind die Ausarbeitung eines integrierten Entwicklungsplans, die Organisation gemeinsamer Dienstleistungen und die Koordination der Ausführung von Programmen und Projekten, die die Interessen der Großstadt-Region betreffen und – falls möglich – deren Harmonisierung. Hinzutreten können freiwillige Aufgaben. Geleitet werden die Großstadt-Regionen durch ein Beschlußgremium (*Conselho Deliberativo*), dem ein Beratungsgremium (*Conselho Consultivo*) zur Seite steht. Das Beschlußgremium besteht unter dem Vorsitz des Gouverneurs des Bundesstaates aus fünf bewährten Verwaltungsfachleuten oder sonstigen Experten, die vom Gouverneur berufen werden. Einer von diesen fungiert als Generalsekretär des Beschlußgremiums. Das Beratungsgremium setzt sich aus dem Vorsitzenden des Beschlußgremiums (jetzt also dem Gouverneur des Bundesstaates) und je einem Repräsentanten der beteiligten Gemeinden zusammen. Die betroffenen Bundesstaaten haben die Unterhaltung beider Institutionen auf eigene Kosten zu gewährleisten. Die technische Arbeit der Großstadt-Regionen wird in einigen Bundesstaaten direkt von den bundesstaatlichen Behörden geleistet, in einigen Fällen sind eigene, kleine Verwaltungseinheiten geschaffen worden. Eine politische (kommunalseitige) Kontrolle über das Beschlußgremium der Großstadt-Regionen gibt es nicht. Das Beschlußgremium kann das Beratungsgremium konsultieren, das gewöhnlich aus den Bürgermeistern der regionsangehörigen Gemeinden zusammengesetzt ist. Eine unmittelbare, formal gesicherte Beteiligung der Gemeindeparlamente am Vollzug der Aufgaben und an der diesbezüglichen Kontrolle besteht in den Großstadt-Regionen jedenfalls nicht.

Kommunale Finanzverfassung

Vor Inkrafttreten der neuen Verfassung konnten die brasilianischen Gemeinden unmittelbar über insgesamt etwa 5 % des gesamtstaatlichen Steueraufkommens verfügen, weitere etwa 13 % wurden indirekt über Sonderfonds an die Gemeinden weitergegeben. Nunmehr wird dem kommunalen Sektor ein Anteil von mehr als 25 % der theoretisch erzielbaren nationalen Steuereinnahmen zugewiesen. Dies ist die beste Position in der Teilhabe am Steuerkuchen, die der kommunale Sektor bisher in einem Land der Dritten Welt erreichen konnte. Die Gesamtquote des kommunalen Anteils am nationalen Steueraufkommen Brasiliens setzt sich im einzelnen wie folgt zusammen:

1. Steuern kraft eigener kommunaler Steuerhoheit nach altem und neuem Verfassungsrecht (auf städtisches Grundstücks- und Gebäudeeigentum sowie Dienstleistungen) und gemäß der neuen Verfassung (Bodenverkehrs- und Kraftstoffumsatzsteuer).
2. Finanzzuweisungen aus den den Bundesstaaten zufließenden Steuern: 25 % (statt bisher 20 %) der Mehrwertsteuer für Lieferungen. Diese schon bisher den Bundesstaaten zufließende Steuer umfaßt nunmehr auch noch fünf vormals dem Bund zufließende Steuern (Brenn- und Schmierstoff-, Elektrizitäts- und Bergbausteuer sowie die Sondersteuern für Telekommunikation und Transporte, ferner 50 % der Kraftfahrzeugsteuer und 25 % des Aufkommens aus dem Fonds für Exportentschädigungen). Verloren haben die Gemeinden den bisher ihnen zustehenden 50 %igen Anteil an der bundesstaatlichen Grundstücks-Erbschaftssteuer.
3. Finanzzuweisungen aus den dem Bund zufließenden Steuern (schrittweise Anhebung der Zuflüsse aus dem Beteiligungsfonds der Gemeinden, 50 % statt bisher 100 % des Aufkommens der Steuer auf ländliches Grundeigentum).

Neben den Einnahmen aus den vorgenannten Steuern verfügen die Gemeinden über das Recht zur Erhebung von Beiträgen, Abgaben und Gebühren (Art. 29 IX, Art. 31). Desweiteren haben die Gemeinden das Recht zur Kreditaufnahme (Art. 165, 167). Die grundlegende Neuordnung der Finanzverfassung der kommunalen Haushalte erscheint – im Rahmen der für ein Land in der entwicklungspolitischen Situation Brasiliens gegebenen Lage – als durchaus positiv. Allerdings klaffen Theorie und Praxis zuweilen auseinander. Ist sogar der kontinuierliche, verfassungsrechtlich garantierte, staatliche Steuerzufluß für die Gemeinden zuweilen ungewiß, so gilt dies erst recht für die Erträge aus den den Gemeinden originär zustehenden Finanzquellen. Dies wiederum hat verschiedene Gründe: Einerseits schöpfen die Gemeinden die ihrer eigenen Kompetenz zugänglichen finanziellen Ressourcen aus Gründen der politischen Rücksichtnahme oder des politischen Drucks nicht sinnvoll aus. Trotz der sich seit Jahren ständig beschleunigenden Inflation nehmen die Gemeindeparlamente – wiederum aus politischen Motiven – gar nicht oder nur äußerst selten Anpassungen

der zu Beginn der jeweiligen Legislaturperiode beschlossenen Steuer- und Gebührensätze vor. Dies hat zur Folge, daß zum Beispiel die Steuersätze auf städtisches Grundstückseigentum von gewöhnlich 1 % und auf städtisches Gebäudeeigentum von gewöhnlich 0,5 % im Laufe einer Legislaturperiode der Gemeindeparlamente – vom Ertragswert her gesehen – gegen Null tendieren, ganz abgesehen davon, daß es schon bei der konkreten Festsetzung gegen die jeweiligen Steuerpflichtigen an einer objektiv überprüfbareren Wertfestsetzung des zu besteuerten Eigentums – etwa im Sinne der hiesigen Einheitswerte – fehlt, sei es, weil der reale Wert der Objekte nicht bekannt ist, oder sei es, weil die Wertfestsetzungen bewußt zu niedrig in Ansatz gebracht werden. Andererseits ist die Ineffektivität der Ausschöpfung eigener Steuer- und Gebührenquellen auch darauf zurückzuführen, daß nicht hinreichend qualifizierte Parameter für die Besteuerungsgrundlagen zur Verfügung stehen. Dies gilt insbesondere in bezug auf die unzulänglichen Kataster, die unvollständigen Einwohnermelderegister und für nicht korrekt oder gar nicht erstellte Bauanträge und ähnliches. Auch fehlt es oft an der systematischen Fortschreibung und Aktualisierung von – in isolierten Einzelaktionen – einmal erstellten Datensammlungen.

Verwaltungseffizienz und Laufbahnrecht

Die brasilianischen Gemeindeverwaltungen leiden – wie das gesamte brasilianische Verwaltungssystem – unter den häufigen Wechseln der Inhaber führender Positionen, was durch die jeweiligen politischen Veränderungen bedingt ist. Da grundsätzlich alle Führungspositionen der Dezernentenebene und zum Teil auch der Amtsleiterenebene im Bereich der Kommunalverwaltung, aber auch in anderen Verwaltungszweigen, als *Vertrauenspositionen* (*Cargos de confiança*) betrachtet werden, gehen häufig im vierjährigen Turnus das gesamte angesammelte Führungswissen und die in den Funktionen erworbene Verwaltungserfahrung (*institutional memory*) für die Gemeinden verloren. Dies ist bedauerlich nicht nur deshalb, weil in einem Dritte-Welt-Land wie Brasilien zwangsläufig zahlenmäßig eher begrenzte Eliten für Führungsaufgaben überhaupt zur Verfügung stehen, sondern auch deshalb, weil die Kandidaten für kommunale und sonstige Führungspositionen nur in Ausnahmefällen Verwaltungsfachleute, Juristen oder Wirtschaftswissenschaftler sind, sondern Politiker aus den verschiedensten Berufen wie etwa Ärzte, Großgrundbesitzer oder ähnliche. Hinzu kommt, daß in Konsequenz der häufigen personellen Wechsel Projekte und Vorhaben, die nicht während einer Wahlperiode vollendet werden können, von der Nachfolge-Administration nur in Ausnahmefällen weitergeführt werden, weil sie als jeweils mit dem amtierenden Verwaltungschef verbunden angesehen werden.

Nicht unerwähnt bleiben darf in diesem Zusammenhang das Problem der nach wie vor anzutreffenden Korruption, dem allerdings in zunehmendem Maße von den Me-

dien auf nationaler, aber auch auf lokaler Ebene große Aufmerksamkeit gewidmet wird. Zudem wächst auch bei den Amtsinhabern die diesbezügliche Sensibilität. Die Amtsenthebung des Staatspräsidenten Collor de Mello im Dezember 1992 hat zumindest in der brasilianischen Öffentlichkeit die Erwartungshaltung bestärkt, daß Funktionsträger auch auf anderen Ebenen der Exekutive in Zukunft mit ernstlichen Sanktionen zu rechnen haben. Mitgetragen wird diese Erwartungshaltung durch die Arbeitsergebnisse des Bundesrechnungshofes (*Tribunal de Contas da União*) und der Landesrechnungshöfe. Der Bundesrechnungshof schätzte noch für das Jahr 1988, in dem er letztmalig für die Prüfung der Gemeinden zuständig war, daß sich bei etwa 15 % der Gemeinden Verdachtsmomente in bezug auf Korruption ergeben hätten, wobei aber nur in 55 Gemeinden auch der Nachweis gelungen ist.

Ebenso wie in den anderen lateinamerikanischen Staaten gibt es im brasilianischen Verwaltungssystem kein geschlossenes Laufbahnsystem und keine einheitliche Besoldungsstruktur für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes im Bund, in den Bundesstaaten, in den Gemeinden und in der *indirekten* Verwaltung (Öffentliche Stiftungen und anderes). Zaghafte Versuche zu Beginn der 70er Jahre, ein einheitliches Laufbahn- und Besoldungssystem einzuführen, scheiterten unter anderem an den Disparitäten der den jeweiligen Behörden zur Verfügung stehenden Finanzausstattung. Geradezu kontraproduktiv gegenüber den Bestrebungen zur Vereinheitlichung des Laufbahn- und Besoldungssystems des brasilianischen öffentlichen Dienstes wirkte insbesondere das Gesetzesdekret (*Decreto Lei*) Nr. 200, mit dem die Schaffung oder Umwandlung zahlreicher Sonderbehörden in die Rechtsform einer öffentlichen Stiftung ermöglicht wurde. Das geschah nach seinerzeitigen Aussagen von Führungskräften dieser Sonderbehörden nicht zuletzt deshalb, um die Inhaber der Vertrauenspositionen mit erheblich höheren Gehältern als sonst im öffentlichen Dienst üblich ausstatten zu können.

Mit der gegenwärtigen Verfassung wird ein erneuter Anlauf genommen, die Grundlagen für vereinheitlichte Rechts- und Laufbahnvorschriften im brasilianischen öffentlichen Dienst zu schaffen. Art. 39 I verpflichtet Bund, Bundesstaaten und Gemeinden, im Rahmen ihrer Zuständigkeitsbereiche diesbezügliche Regelungen zu treffen. Da somit aber lediglich innerhalb der jeweiligen Verwaltungs- beziehungsweise Organisationsebene (auch die öffentlichen Stiftungen werden ausdrücklich mit einbezogen) Laufbahnvorschriften zu erlassen sind, kann von dem baldigen Erreichen eines etwa dem deutschen Beamtenrecht vergleichbaren geschlossenen, allgemeinverbindlichen Rechts- und Laufbahnsystems für den brasilianischen öffentlichen Dienst insgesamt oder wenigstens für den kommunalen Sektor als ganzen auch weiterhin noch nicht die Rede sein. Dasselbe gilt für die Besoldung der Laufbahnbediensteten, denn Art. 39 I stellt lediglich den Angehörigen der unmittelbaren Verwaltung die gesetzliche Regelung der Einheitlichkeit der Besoldung für gleiche oder vergleichbare Tätigkeiten in Aussicht, der kommunale Sektor wird hier überhaupt nicht erwähnt.

Art. 37 XI kündigt gesetzliche Rahmenbestimmungen betreffend der Höchst- und Mindestgrenzen der Besoldung der öffentlich Bediensteten an. Dabei scheint aber eher an die Spitzenpositionen gedacht worden zu sein, wie sich aus der ausdrücklichen Benennung von Abgeordneten, Ministern oder Richtern an oberen Gerichtshöfen auf Bundes-, Bundesdistrikts-, Bundesstaats- und Territorienebene ergibt; im Zusammenhang mit den Besoldungsvorschriften werden auch die Bürgermeister, allerdings eben auch nur diese, genannt. Die konkrete Festlegung der Bezüge des Bürgermeisters, des stellvertretenden Bürgermeisters und der Gemeinderatsmitglieder zu Beginn der jeweiligen Amtsperiode bleibt den einzelnen Gemeinderäten vorbehalten (Art. 29 V).

Ein Grundproblem der brasilianischen Verwaltung hat die neue Verfassung nicht beseitigen können: Den *Parallelismus* der Behördenstrukturen. Bundes- und bundesstaatliche Behörden arbeiten vielfach noch immer ohne Koordination oder gegenseitige Information in den gleichen Sachbereichen, so etwa im Steuerwesen, im Umweltschutz oder in der Landesentwicklungsplanung des Nordostens. Diese Situation kompliziert sich noch durch die Bildung von Sonderbehörden und/oder durch die Auflegung von Sonderprogrammen, deren Ausführung oft wiederum die Ausbildung einer eigenen Institution zur Folge hat. Insbesondere die jeweiligen Wechsel in den Ämtern des Staatspräsidenten und der Gouverneure der Bundesstaaten haben in der Vergangenheit zur Ausweitung der Bürokratie erheblich beigetragen, und zwar, weil die neuen Amtsinhaber entweder die eigene Klientel mit entsprechenden Positionen zu versorgen hatten, oder aber ihre Heimatstadt beziehungsweise Heimatregion mit Großprojekten begünstigen wollten. Das gleiche Verhalten fand sich auf den nachgeordneten Stufen der Verwaltungshierarchie im Rahmen der jeweils bestehenden Kompetenzen wieder. Auch das von Staatspräsident Sarney eigens gebildete *Ministerium für Entbürokratisierung* (*Ministério de Desburocratização*) hat das vorgegebene Ziel, 84.000 Planstellen allein in der Bundesverwaltung abzubauen, auch nicht nur ansatzweise erreicht und wurde nach kurzer Zeit wieder aufgelöst.

Die brasilianische Verwaltung weist noch immer erhebliche Vollzugsdefizite auf. Auch wenn die gesetzlichen Regelungen in vielen Sachbereichen den Vergleich mit den entsprechenden Kodifizierungen etwa der europäischen Staaten bestehen können, so bereitet doch deren Umsetzung noch immer große Schwierigkeiten, vor allem im Landesinneren. Wie in vielen Lebensbereichen Brasiliens ist auch hier ein Süd-Nordgefälle festzustellen.²

2 Verwendete Quellen: Holanda (Hrsg.) 1960-1964; Bello 1940; Branco 1983; Escola Superior de Guerra 1977; García 1956; IBAM 1975; Prado 1969; Schirm 1990; Skidmore 1988; Statistisches Bundesamt 1991; Zenha 1948.