09. Juni 2020
Länderbericht
KAS-Länderbüro Uruguay

100 Tage Lacalle Pou: Auf klarem Kurs

Entschlossenes Handeln in der Corona-Krise verschafft dem uruguayischen Präsidenten Rückenwind für seine ambitionierte Reformagenda

Sebastian Grundberger & Thomas Schaumberg

Ganze zwölf Tage hatte die neue bürgerliche Regierung Uruguays zur Einarbeitung, bevor sie von den ersten Corona-Fällen in den Krisenmodus gezwungen wurde. Der Kaltstart gelang jedoch. Präsident Luis Lacalle Pou erwies sich als entschlossener, pragmatischer und erfolgreicher Krisenmanager, der auch jenseits der Pandemie eigene Akzente setzen konnte. Während dies bei den meisten Uruguayern bisher gut ankommt, werden die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie das kleine aber institutionell stabile Land noch lange beschäftigen.

„Freiheit in Verantwortung" – In den ersten 100 Tagen der neuen Regierung mussten sich die Menschen in Uruguay an dieses Leitmotiv gewöhnen. Der neue Präsident, Luis Lacalle Pou, wiederholt es immer dann, wenn er nach den Gründen für den bisherigen Erfolg seines Landes in der Corona-Krise gefragt wird. Dieser sei vor allem dem „verantwortlichen Gebrauch der Freiheit" seiner knapp 3,5 Millionen Landsleute zu verdanken.[1]

Nachdem am 13. März die ersten Corona-Fälle in Uruguay aufgetreten waren, traf Lacalle Pou gegen den Rat vieler Experten und der Gewerkschaft der Medizin eine durchaus

gewagte Grundsatzentscheidung: Statt Kontaktbeschränkungen, Ausgangssperren und Strafen setzte er auf breit angelegte Aufklärung und die freiwillige Befolgung der Empfehlung der Regierung, die eigenen Wohnungen im Interesse des Gemeinwohls möglichst nur in Ausnahmefällen zu verlassen. Diese Rechnung ging auf. Auch ohne Ausgangssperren hielten sich laut Umfragen vor allem in den ersten Wochen über 90 Prozent der Bevölkerung an die Empfehlung der Regierung.[2] Gleichzeitig rief Uruguay sofort nach den ersten Fällen den Gesundheitsnotstand aus, baute Intensivstations- und Testkapazitäten massiv aus und schloss umgehend und für mehrere Wochen Schulen, Einkaufszentren, Grenzen und öffentliche Einrichtungen. Das Ergebnis ist durchaus beeindruckend: Am 7. Juni, dem 99. Tag der Regierung Lacalle Pou, wurde zum ersten Mal seit Ausbruch der Pandemie kein neuer Corona-Fall mehr im Land registriert. Die Zahl der aktiven Fälle im Land liegt bei deutlich unter 100, die Zahl der Verstorbenen bei insgesamt 23.

Diese Erfolge erlaubten es der Regierung, die Öffentlichkeit in eine „neue Normalität" zurückzuführen. Als erstes südamerikanisches Land öffnet Uruguay in mehreren Etappen derzeit die Schulen wieder für den Präsenzbetrieb. Außer bei Reisen in die an Brasilien grenzende Nordprovinz Rivera sowie beim andauernden Verbot von Großveranstaltungen gelten immer weniger grundsätzliche Einschränkungen der individuellen Freiheitsrechte.

Sicherlich gibt es neben dem guten Regierungshandeln auch weitere Faktoren, die den bisherigen Erfolg Uruguays im Kampf gegen COVID-19 ermöglichten. Unter diesen befinden sich das im lateinamerikanischen Vergleich hochentwickelte öffentliche Gesundheitssystem, die mit 19,2 Einwohnern pro Quadratkilometer geringe Bevölkerungsdichte bei wenigen urbanen Zentren sowie das vergleichbar hohe Vertrauen der Menschen in den Staat. Zweifelsohne trug jedoch auch die klare Krisenkommunikation der Regierung zum Erfolg bei. Präsident Lacalle Pou blieb konsequent bei seiner Linie, an den „verantwortlichen Gebrauch der Freiheit" zu appellieren und vermeid bisher jegliches Triumphgehabe. In seinen gesundheitspolitischen Entscheidungen sucht der Präsident bewusst und transparent die Nähe der Wissenschaft und stimmt jeden Schritt mit einem vierköpfigen Beratergremium aus einem Regierungsfunktionär, zwei Medizinern und einem Mathematiker ab.

Ein omnipräsenter Staatschef

Gleichzeitig interpretiert der mit 46 Jahren jüngste Staatschef seit dem Wiedereintritt Uruguays in die Demokratie im Jahr 1985 die Rolle des Präsidenten neu. Im Gegensatz zu seinem unmittelbaren Amtsvorgänger Tabaré Vázquez, der seine öffentlichen Auftritte sparsam dosierte, war Lacalle Pou in seinen ersten 100 Tagen fast omnipräsent – als Mahner, Motivator, Überbringer von Nachrichten und als jemand, der sich um fast jedes Problem der Regierung persönlich zu kümmern schien. In Pressekonferenzen beantwortete er meist selbst die Fragen der Journalisten und stieg (vor der Corona-Pandemie) bei einem traditionellen Reiterfest auch selbst auf den Pferderücken. Interessant ist, dass dies bisher nicht zu Lasten der Sichtbarkeit der Kabinettsmitglieder ging und zumindest die Minister des Präsidialamtes, für Inneres, Arbeit, Wirtschaft und Äußeres durchaus eigenes Profil gewinnen konnten.

Die Vorzeichen beim Amtsantritt Lacalle Pous waren dabei alles andere als rosig. Am 29. November 2019 mit nur 1,6 Prozent Vorsprung in der Stichwahl zum Präsidenten gewählt, übernahm er ein Land mit einem jährlichen Haushaltsdefizit von fünf Prozent, einer 70-prozentigen Staatsverschuldung, einer Arbeitslosigkeit von fast zehn Prozent und einer fast ebenso hohen Inflationsrate. Insbesondere im letzten Abschnitt der 15 Jahre andauernden Regierungen der heterogenen Linkskoalition „*Frente Amplio*" (FA) war zudem die Kriminalitätsrate dramatisch angestiegen[3] und die Wirtschaft ins Stocken geraten. Auch muss

sich Lacalle Pou auf eine von seiner bürgerlichen Traditionspartei „*Partido Nacional*“ (PN) angeführte Koalition aus fünf Parteien stützen, unter denen sich mit der im Jahr 2019 gegründeten Bewegung „Cabildo Abierto“ ein unsicherer Kantonist befindet, dessen “Law-and-Order-Diskurs“ durchaus rechtspopulistische Züge trägt.

Vom ersten Tag seiner Regierung an suchte Lacalle Pou insbesondere im Bereich der öffentlichen Sicherheit, seinem wichtigsten Wahlkampfthema, Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen. So berief er als erste Amtshandlung die 19 ranghöchsten Polizisten des Landes zu einer Beratung in seinen Amtssitz ein und versicherte ihnen politische Unterstützung. Stärkere Polizeipräsenz, Razzien in der Peripherie Montevideos und mehr Militärs an den Grenzen sollten zudem Signale im Kampf gegen das organisierte Verbrechen senden. Die Sicherstellung Hunderter Messer und Kampfgegenstände nach einer Razzia im größten Gefängnis Montevideos, ein Sprengstoffangriff auf eine Antidrogenbrigade Anfang Mai oder zuletzt die Ermordung dreier Marinesoldaten durch einen Einzeltäter unterstreichen den Handlungsbedarf. In dem Maße, wie die Corona-Pandemie als wichtigstes Thema der nationalen Debatte nachlässt, dürfte die Innere Sicherheit für die Regierung wieder an Bedeutung gewinnen.

Reformagenda im Eilverfahren

Ein nicht unumstrittenes Manöver der Regierung war es, trotz der Corona-Pandemie einen wichtigen Teil des gemeinsamen Wahlprogramms der Koalition im Schnellverfahren in den parlamentarischen Prozess einzubringen. Zwar hatte Lacalle Pou die Einbringung eines solchen, mit dem spanischen Akronym „LUC“ abgekürzten Dringlichkeitsgesetzes[4] im Wahlkampf versprochen, die Opposition kritisierte jedoch, dass mitten in der Pandemie dadurch lange Parlaments- und Ausschussberatungen notwendig wurden, welche die physische Präsenz der Abgeordneten erforderten. Zudem sei die Möglichkeit des demokratischen Protestes durch die Pandemie beschränkt gewesen. Die Modalität der Dringlichkeitsgesetze hat in Uruguay Tradition und wurde auch von Vorgängerregierungen angewandt. Neu war jedoch in der Tat der Umfang des Gesetzespaketes.

Letztlich verabschiedete der Senat am 6. Juni mit den Stimmen der Regierungskoalition ein aus 476 Artikeln bestehendes Gesetzeswerk, welches Umsteuerungen in zentralen Politikbereichen, darunter Wirtschaft und Investitionen, Bildung und Innere Sicherheit beinhaltet. Während zahlreiche Artikel, etwa die Schaffung eines Umweltministeriums sowie die Vereinfachung administrativer Regelungen oder des Adoptionsrechtes wenig Grund zur Kontroverse boten, stehen insbesondere die im LUC vorgesehene Verschärfung des Jugendstrafrechtes, das Gewähren von mehr Befugnissen für die Polizei bei der Kriminalitätsbekämpfung und neue Regelungen zum Streikrecht in der Kritik.

Der einflussreiche Gewerkschaftsdachverband „*Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores*“ (PIT-CNT), welcher der FA traditionell nahesteht, macht insbesondere dagegen mobil, dass die LUC Nichtstreikenden den freien Zugang zu ihrem Arbeitsplatz gewährleisten will und damit die Praxis der Besetzung von Arbeitsstätten (in Uruguay „piquetes“ genannt) de facto verbietet. Auch an anderen Stellen wird der Einfluss der Gewerkschaften, insbesondere im Bildungssektor, beschränkt. Während PIT-CNT und FA einen unzulässigen Einschnitt in das Streikrecht sehen und deshalb am 4. Juni einen halbtägigen Warnstreik veranstalteten, sehen manche Analysten die LUC als notwendiges Zurechtstutzen des Einflusses der Gewerkschaften. Während 15 Jahren Regierungszeit der FA hatte der PIT-CNT eine wichtige Rolle im Machtgefüge gespielt. Ein Beispiel dafür war die Praxis der FA-Regierungen, dem Gewerkschaftsdachverband alljährlich zum

1. Mai alle staatlichen Radio- und Fernsehfrequenzen für eine simultane Nachricht (der sogenannten „*Cadena Nacional*“) zur Verfügung zu stellen. Als Präsident Lacalle Pou dem PIT-CNT dieses eigentlich dem Präsidenten vorbehaltene Kommunikationsvehikel verweigerte, kritisierte der Verband dies als „undemokratisch“.

Einige, ursprünglich in der LUC vorgesehenen Artikel zur Liberalisierung des Imports von Erdölprodukten und des Anbietens von Internet- und Festnetztelefonverbindungen scheiterten vorerst an Widerständen der Juniorpartner der Regierungskoalition. In beiden Bereichen herrscht in Uruguay ein Monopol der Staatsunternehmen ANCAP und ANATEL. Trotz dieses zu erwartenden Scheiterns wertet man es von Regierungsseite als Erfolg, dass in der Koalition auch dank des unermüdlichen vermittelnden Einsatzes der angesehenen Vizepräsidentin Beatriz Argimón eine Einigung über die zentralen Fragen der LUC gefunden werden konnte. Trotz der grundlegenden Ablehnung des Paketes durch die FA konnte sogar deren Zustimmung zu rund der Hälfte der Artikel erreicht werden. Die noch ausstehende Verabschiedung der LUC in der zweiten Parlamentskammer erscheint aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Parlament als Formsache. Unabhängig vom weiteren Schicksal der Koalition wird diese somit bereits nach wenigen Monaten einen wichtigen Teil ihrer Reformagenda legislativ abgearbeitet haben.

Wirtschaftliche Folgen der Krise

Im Angesicht der mit der Corona-Krise einhergehenden sozialen Verwerfungen traf die Regierung die Entscheidung, einige Elemente ihres eigentlich vorgesehenen rigorosen Sparkurses von 900 Millionen US-Dollar pro Jahr nicht umzusetzen. Im Gegensatz wurde ein im Rahmen der Lage der Staatsfinanzen durchaus ambitioniertes Paket an wirtschaftspolitischen Stimuli, Überbrückungshilfen, Sonderkrediten und sozialer Unterstützung geschnürt, die es auch der Opposition schwermachten, Lacalle Pou als kaltherzigen Neoliberalen zu karikieren. Die Regierung war in der Lage, pragmatisch über den eigenen Schatten zu springen und das Gemeinwohl vor wirtschaftspolitische Orthodoxie zu stellen. Die Aussage von Wirtschaftsministerin Azucena Arbeleche, wonach es im Angesicht der Krise notwendig sei, „einige alte Bücher zu verbrennen“, kann hier als beispielhaft gelten.

Aktionen wie die Versteigerung des erst im Jahr 2018 angeschafften Präsidialflugzeuges oder besonders die zeitweise Reduktion aller Gehälter des öffentlichen Dienstes um bis zu 20 Prozent ab einem gewissen Grenzwert, inklusive des Präsidentengehaltes, vermittelten das Bild einer der Notlage gewachsenen und bescheidenen Regierung. Eine exemplarische Anekdote bot der Moment, als ein hoher Gewerkschaftsfunktionär den Präsidenten versehentlich in ein offenes Mikrofon mit einem saftigen spanischen Schimpfwort bedachte, um dann zuzugeben, diese Gehaltsreduzierung sei „verdammt intelligent“[5] gewesen.

Der eigentliche Test für Präsident Lacalle Pou kommt jedoch noch. Obwohl Uruguay im Vergleich zu den meisten seiner lateinamerikanischen Nachbarn auch wirtschaftlich besser durch die Krise zu kommen scheint, erwarten Experten für das Jahr 2020 eine Schrumpfung der Wirtschaft von bis zu vier Prozent, eine Arbeitslosigkeit von bis zu 15 Prozent sowie ein Anwachsen des Staatsdefizits.[6] Fleisch-, Soja- und Zellulose-Exporte nach China und in die Europäische Union, die 30 bzw. 17 Prozent des Exportanteils ausmachen, brachen bereits ein. Die Inflationsrate lag im Mai bei 11,05 Prozent im Jahresvergleich und damit auf einem Vierjahreshoch. Besorgniserregend ist vor allem der Anstieg der Nahrungsmittelpreise um 18,9 Prozent im Jahresvergleich. Schätzungen der staatlichen Universität der Republik (UdelaR) gehen davon aus, dass alleine im April zwischen 94.000 und 127.000 Personen unter die Armutsgrenze gefallen sind, was vor allem dem Beschäftigungseinbruch im informellen Sektor geschuldet ist.[7]

EU-Mercosur-Abkommen als Chance

Für die wirtschaftliche Wiederankurbelung Uruguays erscheint besonders ein Wachstumsimpuls für den eminent wichtigen Exportsektor notwendig. Einen solchen könnte zweifelsohne die Ratifizierung des bereits fertig verhandelten EU-Mercosur-Abkommens bilden. Die Regierung sieht die am 1. Juli beginnende uruguayische Präsidentschaft des auch Argentinien, Brasilien und Paraguay miteinschließenden Bündnisses als Chance, dieses intern zu flexibilisieren, insbesondere aber auch das Abkommen mit der EU in Kraft zu setzen. Während man in Montevideo mit Sorge auf die ambivalenten Signale der neuen argentinischen Regierung in diesem Zusammenhang blickt, setzt Präsident Lacalle Pou auf die bevorstehende deutsche EU-Ratspräsidentschaft große Hoffnungen für eine neue Dynamik des Ratifizierungsprozesses. Ein solcher Erfolg würde gut zur außenpolitischen Schwerpunktsetzung der uruguayischen Regierung passen, die sich klar zu Freihandel, Multilateralismus, Menschenrechten und einer regelbasierten Weltordnung bekennt.

Auch in der Digitalisierung sieht Uruguay viel Potenzial. Das Land nimmt schon jetzt in vielen Bereichen, wie etwa der Einführung des ersten 5G-Netzes Lateinamerikas, eine regionale Vorreiterrolle ein.[8] Auch die für das Schulwesen während der FA-Regierungen eingeführte entwickelte Online-Lernplattform „Plan Ceibal“ hat sich in der Corona-Krise als beispielhaft erwiesen. Im wichtigsten Wirtschaftszweig, der Landwirtschaft, experimentiert man mit „smart farming“ und autonom fahrenden Erntemaschinen. Die Erfahrung der Corona-Krise dürfte diesen Entwicklungen weiteren Anschub geben.

Ausblick

In seinen ersten 100 Tagen als Präsident Uruguays hat Luis Lacalle Pou nicht nur schnell in seine neue Rolle gefunden, sondern durch umsichtiges Krisenmanagement und einen klaren Kurs viele überrascht. Es ist ihm dabei inmitten der Pandemie gelungen, auch in anderen Politikbereichen grundlegende Weichenstellungen voranzutreiben. Die öffentliche Meinung scheint dies zu honorieren. Nach einer Umfrage des Institutes Equipos sind 62 Prozent bisher mit Lacalle Pous Amtsführung zufrieden, bei nur 19 Prozent Ablehnung. [9]

Dieses politische Kapital wird Lacalle Pou brauchen, wenn sich die ganze Dimension der wirtschaftlichen Krise in den nächsten Monaten deutlicher auswirken wird. Es besteht die Möglichkeit, dass die Unzufriedenheit breiter Bevölkerungsschichten mit ihrer wirtschaftlichen Lage der derzeit führungs- und orientierungslos wirkenden Opposition dann ihre Schlagkraft zurückgegeben könnte. Der politische Ton dürfte künftig rauer werden - auch deshalb, weil zu erwarten ist, dass der Präsident einen neuen Anlauf zur Flexibilisierung einiger Staatsmonopole nehmen wird. Zudem bleibt abzuwarten, wie sich die zahlreichen, auch für manche Experten schwer zu durchschauenden Artikel der LUC auf das Alltagsleben der Uruguayer auswirken werden.

Sollte Lacalle Pou bei den anstehenden Herausforderungen sein bisher bewiesenes politisches Gespür jedoch weiter in die Waagschale werfen können, scheinen die Regierungsparteien für die nächste Prüfung an den Wahlurnen gerüstet. Am 27. September wählen die Bürger Uruguays alle regionalen und lokalen Amtsträger neu. Insbesondere die „*Partido Nacional*“ hofft dabei, vom Amtsbonus Lacalles zu profitieren und ihre Rolle als wichtigste Kraft in den Regionen des Landes weiter ausbauen zu können.

[1] Vgl. https://www.kas.de/de/einzeltitel/-/content/lateinamerika-hat-sich-zum-neuen-globalen-hotspot-der-covid-19-pandemie-entwickelt, Zugriff am 02. Juni 2020.

[2] https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52837193. Zugriff am 7. Juni 2020.

[3] In den fünf Jahren der Regierung von Tabaré Vázquez zwischen 2015 und 2020, stiegen die Mordrate um 45% und die der gewalttätigen Raubüberfälle um 53%. https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/homicidios-crecieron-rapinas-ultimos-anos.html, Zugriff am 3. Juni 2020.

[4] „Ley de Urgente Consideración" – in etwa: "Gesetz besonderer Dringlichkeit". Ein unter dieser Modalität eingebrachtes Gesetz muss vom Parlament innerhalb von 90 Tagen behandelt werden – sonst tritt es automatisch in Kraft.

[5] https://sso.elpais.com.uy/cas/login?showAs=paywall&service=https%3A%2F%2Fwww.elpais.com.uy%2Fcas-check&utm_source=article, Zugriff am 6. Juni 2020.

[6] Zahlen aus diesen Absatz aus der Zeitung El Observador vom 7. Juni 2020, S. 14.

[7] https://ladiaria.com.uy/articulo/2020/5/instituto-de-economia-de-la-udelar-concluye-que-en-abril-unas-100-mil-personas-cayeron-por-debajo-de-la-linea-de-pobreza/, Zugriff am 6. Juni 2020.

[8] https://www.antel.com.uy/institucional/sala-de-prensa/eventos/antel-presento-la-primera-red-5g-con-servicio-comercial-de-america-latina, 14.04.2020, Zugriff am 01. Juni 2020.

[9] https://www.subrayado.com.uy/el-62-aprueba-la-gestion-del-presidente-lacalle-pou-segun-encuesta-equipos-n632785, Zugriff am 7. Juni 2020.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Sebastian Grundberger
Auslandsmitarbeiter Uruguay
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de

Sebastian.Grundberger@kas.de

Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international",
CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: https://creativecommons.org/licenses/ by-sa/4.0/legalcode.de)