

10. Januar 2020

Länderbericht

Auslandsbüro Brasilien



Ein Jahr Regierung Bolsonaro

Wo steht Brasilien heute und wohin entwickelt sich die viertgrößte Demokratie der Welt?

Anja Czymmeck, Franziska Hübner

Seit einem Jahr leitet Jair Messias Bolsonaro die Regierungsgeschäfte des größten lateinamerikanischen Landes. Eine mehrjährige Krisenvorgeschichte, bestehend aus der Verschlechterung der öffentlichen Sicherheit, dem Einbruch der Wirtschaft und des monumentalen Lava-Jato Korruptionsskandals, führte im Oktober 2018 zur Wahl des Rechtspopulisten. Dieser verstand es vor allem, die von zunehmender Politikverdrossenheit gezeichneten und mit den traditionellen Parteien unzufriedenen Menschen über die Sozialen Medien zu begeistern. Ebenso kam dem die Militärdiktatur glorifizierenden ehemaligen Hauptmann die massive Unterstützung der evangelikalischen Kirchen zugute.

Viele internationale Beobachter hatten bereits vor Amtsantritt der neuen Regierung das völlige Ende der brasilianischen Demokratie herbei beschworen. Dies ist bisher nicht der Fall. Die Institutionen und die Gewaltenteilung in der viertgrößten Demokratie der Welt funktionieren noch. Allerdings hat die Polarisierung im Land weiter zugenommen und sich die politische Debattenkultur verändert. Zudem erschweren Stil und Habitus des Präsidenten eine sachliche Beurteilung der Regierung. Außer Frage steht jedoch, dass Brasilien als viertgrößte Demokratie, neuntgrößte Volkswirtschaft der Welt und noch dazu mit dem größten Anteil am Amazonasregenwald ein außerordentlich wichtiger Partner für Deutschland und Europa ist. Schon deshalb empfiehlt sich weiterhin ein fairer und konstruktiver Umgang mit der Bolsonaro-Administration.

Positiv zu bemerken ist, dass insbesondere die legislative Gewalt den ihr zur Verfügung stehenden Gestaltungsraum im vergangenen Jahr zu nutzen gewusst hat. Bei den verschiedenen Akteuren der Zivilgesellschaft, welche vielfach ein Klima der Angst beschreiben, ist eine stärkere Koordinierung zu beobachten. An Bedeutung gewonnen haben dezentrale Verwaltungseinheiten, in erster Linie die Bundesstaaten, aber auch Kommunen und Gemeinden. Außerhalb der Hauptstadt Brasilia positionieren sie sich als wichtige Player mit dem sichtbaren Willen zu gestalten.

(Brasilianische) Politik – eine Familienangelegenheit?

Häufig könnte man meinen, das größte südamerikanische Land befinde sich noch immer im Wahlkampf. Rhetorische Spitzen und eine aufgeladene Sprache vieler Amts- und Mandatsträger – ungeachtet der politischen Couleur – überwiegen zumeist die inhaltliche Sacharbeit, insbesondere in den Sozialen Medien. Mit Tweets und Posts kommuniziert an vorderster Stelle nicht nur der brasilianische Präsident. Zur weiteren Polarisierung der Gesellschaft tragen insbesondere auch dessen Söhne bei. Virtuell befeuern sie die ohnehin bereits angespannte Atmosphäre. Obwohl Bolsonaros Söhne als gewählte Vertreter der Legislative – Flávio sitzt im Senat, Eduardo im Abgeordnetenhaus, Carlos ist Stadtrat in Rio de Janeiro – über keinerlei Legitimierung zur Teilnahme an Amtsgeschäften der Regierung und des Staatspräsidenten verfügen, nehmen sie an hochrangigen Amtstreffen und – reisen teil.

So begleitete Eduardo seinen Vater im März 2019 nach Washington und wurde von Donald Trump zu dem Vier-Augen-Gespräch der beiden Präsidenten hinzugebeten. Viele Monate des vergangenen Jahres hieß es, Eduardo werde Botschafter in Washington. Aufgrund einer fehlenden parlamentarischen Mehrheit und weil er die Regierungsgeschäfte seines Vaters weiterhin unterstützen wolle, erklärte Eduardo im Oktober 2019 seinen Verzicht auf den Posten. Einen nicht ganz unwesentlichen Anteil wird den Söhnen schließlich am Ausscheiden einzelner Kabinettsmitglieder zugesprochen. Nach nur 48 Tagen im Amt war Präsidentschaftsminister Gustavo Bebianno der erste der vier Minister, die im Jahr 2019 ihren Hut nehmen mussten. Mehr als einmal war dem Ausscheiden eines Ministers die Kommentierung durch die Söhne vorausgegangen. Regierungsangelegenheiten scheinen sich mitunter zur Familiensache entwickelt zu haben oder werden vom „Bolsonaro-Clan“ als solche betrachtet.

Persönliche Sympathie statt tradierter Staatsräson?

Auf engen persönlichen Kontakt setzt Staatspräsident Bolsonaro auch in den auswärtigen Beziehungen. Sein intensiver Kontakt zu Donald Trump, Benjamin Netanyahu oder Viktor Orbán ist in erster Linie vom persönlichen Auskommen des Staatspräsidenten mit seinen Counterparts geleitet. Mitunter scheint die (zeitweilige) subjektive Sympathie die tradierte Staatsräson zu überwiegen. Die persönlichen Schulterschlüsse haben sich für den Staatspräsidenten und sein Land jedoch nicht immer ausgezahlt: Der Aufschrei in der neuntgrößten Volkswirtschaft der Welt war groß, als die USA im September 2019 zunächst Argentinien und Rumänien ihre Unterstützung für die Aufnahme in die OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) zusagten und Brasiliens Aufnahme praktisch auf unbestimmte Zeit vertagt wurde. Bis dahin hatte man infolge des persönlichen Treffens der beiden Präsidenten im März geglaubt, Brasilien würde den Vorzug erhalten. Indem die internationalen Beziehungen Brasiliens erheblich personifiziert worden sind, sind Teile des Verwaltungsapparats förmlich kaltgestellt worden. Besonders betroffen von dieser Entwicklung war im Jahr 2019 das brasilianische Außenministerium *Itamaraty*.

Außenpolitik weiterhin ohne Kompass

Das Außenministerium wird vom Karrierediplomaten Ernesto Araújo geleitet. Ebenso wie der Präsident setzt auch der Außenminister auf einen starken nationalen Kurs. Brasiliens traditionelle multilaterale Ausrichtung ist vor diesem Hintergrund im vergangenen Jahr verblasst. Zwar ist der vielfach angekündigte Rückzug aus dem Pariser Klimaabkommen bisher nicht erfolgt, dennoch ist die übermäßig starke Betonung der eigenen Souveränität insbesondere beim Umweltschutz zu beobachten. So sieht der Außenminister im Klimawandel eine linke Verschwörungstheorie – er bezeichnet sie als "Kulturellen Marxismus" –, welche allein die stärkere Regulierung durch internationale Foren zum Ziel habe. In der Lesart von Minister Araújo missbrauchen internationale Institutionen den Klimawandel als Vorwand, um souveränen Staaten wie Brasilien Vorschriften zu machen. In dieses Bild reiht sich zum Beispiel die Ablehnung der Soforthilfe der G7-Staaten ein. Das Forum hatte zur Unterstützung der Löscharbeiten bei den verheerenden Waldbränden im Amazonasgebiet im vergangenen August rund 20 Millionen Euro Soforthilfe bereitstellen wollen.¹ Zu hoffen ist, dass der daraus entstandene Dissens zwischen Brasilianern und Europäern die Umsetzung des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union (EU) und dem Gemeinsamen

¹ Mehr Informationen zu diesem Punkt im KAS-Interview mit Anja Czymmek:

<https://www.kas.de/de/web/brasilien/publikationen/einzelitel/-/content/feuer-in-brasilien>

Markt des Südens (MERCOSUR) nicht beeinträchtigen wird. Eine Einigung zum Abkommen war nach jahrzehntelangen Verhandlungen wenige Wochen zuvor gelungen.²

In weiten Teilen ist der außenpolitische Kurs Brasiliens im ersten Jahr der Bolsonaro-Administration ansonsten ein zickzack-förmiger gewesen. Ein Beispiel dafür ist die zunächst angestrebte Verlegung der brasilianischen Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem, welche die Regierung nach Bolsonaros dreitägiger Israel-Reise zumindest vorerst fallen ließ, gegen Ende des Jahres dann aber wieder ins Gespräch brachte. Einzig bei Venezuela ist ein klarer Kurs erkennbar: Nicht nur erkennt die Bolsonaro-Administration den selbsternannten Interimspräsidenten Guaidó an, auch eine von Guaidó bestimmte venezolanische Botschafterin in Brasilien hat die Regierung anerkannt.

Dekrete als Modus Operandi

Innenpolitisch versucht der Regierungschef seine Wahlversprechen vor allem mit Dekreten durchzusetzen.³ Von den über hundert vom Präsidenten unterschriebenen Dekreten zielten im Jahr 2019 gleich mehrere darauf ab, den Waffenbesitz und das Tragen von Waffen unter bestimmten Voraussetzungen zu flexibilisieren. Ungeachtet aller Studien zur Waffenliberalisierung und dem damit verbundenen Gewaltpotential sieht der Präsident hierin eine Maßnahme zur Bekämpfung und Eindämmung der Kriminalität im Land. Die Waffenliberalisierung war zusammen mit der Korruptionsbekämpfung und dem wirtschaftlichen Wachstum das zentrale Wahlversprechen Bolsonaros.

Daneben wird verhältnismäßig viel Zeit für politische Nebenschauplätze, wie beispielsweise die Abschaffung der Anschnallpflicht für Kinder, aufgewendet. Besorgniserregend ist es, dass auch über den Wahlkampf hinaus rhetorisch Grenzen ausgetestet werden und anschließend zurückgerudert wird oder eine vermeintlich unglücklich gewählte Ausdrucksweise für die Relativierung von Aussagen bemüht wird.

Und der Reformeifer?

Bei der Umsetzung der anderen zentralen Wahlversprechen bekleideten die beiden Minister Paulo Guedes (Wirtschaft und Finanzen) sowie Sergio Moro (Justiz und öffentliche Sicherheit), prominente Hauptrollen mit viel Gestaltungsspielraum. Nachdem beide tatkräftig gestartet waren, fällt die Ein-Jahres-Bilanz gemischt aus: Der liberale Wirtschafts- und Finanzminister Guedes kann auf der Haben-Seite mit der Verabschiedung der Reform des Renten- und Sozialversicherungssystems einen großen Erfolg verbuchen. An ihr waren seine Amtsvorgänger gescheitert. In der Rentenreform sehen Ökonomen die zentrale Stellschraube zur Sanierung des Haushalts. Infolge des horrenden Haushaltsdefizits (knapp 10 % in Relation zum BIP, 2018) war auch die Staatsverschuldung (fast 90 % in Relation zum BIP, 2018) ins Unermessliche gestiegen. In den nächsten zehn Jahren werden nun Einsparungen von etwa 800 Milliarden Real (umgerechnet knapp 200 Milliarden Euro) erwartet. Dies soll z. B. durch steigende Beitragszahlungsjahre in Verbindung mit einem höheren Renteneintrittsalter umgesetzt werden. Auf der Soll-Seite des Wirtschaftsministers steht nun die Steuerreform, welche insbesondere auf eine Vereinfachung des bestehenden Systems abzielt. Hier konnten im Jahr 2019 bisher keine wesentlichen Fortschritte verzeichnet werden.

²Mehr Informationen dazu unter: <https://www.kas.de/en/web/mned-bruessel/laenderberichte/detail/-/content/freihandelsabkommen-eu-mercosur-suedbruecke-im-atlantik-1>

³<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1/2019-decretos>

Der frühere Korruptionsermittler und heutige Justizminister Sergio Moro, der sich in der brasilianischen Bevölkerung trotz geleakter Chatnachrichten, die irreguläres Verhalten in seiner Ermittlerfunktion suggerieren, seit Juli jedoch einen definitiven Nachweis schuldig bleiben, großer Popularität erfreuen kann, kann nach einem Jahr keinen nennenswerten Erfolg vorweisen. Auf seiner To-Do-Liste steht weiterhin das sogenannte *Pacote Anticrime*, ein ursprünglich 14 Gesetze umfassendes Paket zur Bekämpfung von Korruption und der organisierten Kriminalität. Heute hängt sein einzig größeres Gesetzesvorhaben stark ausgedünnt im Kongress fest.

Ein selbstbewusster Kongress und Politik zunehmend außerhalb von Parteien

Dem Regierungschef Bolsonaro kann bei der Verabschiedung der für das Land so wichtigen Rentenreform bestenfalls eine Statistenrolle zugesprochen werden. Zwar hatte er die Reform von Beginn an zur Priorität erklärt, seinem Wirtschaftsminister jedoch freie Hand gelassen. Ganz anders gelagert ist der Fall beim Präsidenten des Abgeordnetenhauses, Rodrigo Maia (DEMOCRATAS). Dieser war für die Verabschiedung der Reform neben Guedes die entscheidende Figur. Indem es Maia in den verschiedenen parlamentarischen Lesungen vermochte, zwischen den rund 30 im Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien zu vermitteln, kam die für die Verabschiedung notwendige Zwei-Drittel Mehrheit überhaupt zustande. Ähnlich selbstbewusst und eigenständig agiert der Präsident des Senats, Davi Alcolumbre (DEMOCRATAS), in der zweiten Kongresskammer. Der selbstbewusste Auftritt und das konstruktive, gestaltende Handeln der Legislative sind eine gute Nachricht für die brasilianische Demokratie.

Dies ist umso wichtiger angesichts des unübersichtlichen Parteiensystems und der stark zersplitterten Parteienlandschaft in Brasilien, in der mehrfache Parteiwechsel normal sind, Parteien zumeist eine schwache programmatische Ausrichtung haben und kein klares Profil erkennen lassen. Dass Entscheidungen außerhalb von Parteistrukturen getroffen werden, zeigt exemplarisch die Ernennung von drei Kabinettsmitgliedern. Onyx Lorenzoni (Präsidialamtschef), Tereza Cristina (Landwirtschaft), Luiz Henrique Mandetta (Gesundheit) gehören zwar alle der Partei DEMOCRATAS an. Vor ihrer Ernennung hatte der Wahlsieger Bolsonaro jedoch nicht die Partei konsultiert, sondern einzig und allein mit den drei heutigen Ministern gesprochen. Der Umstand, dass von den insgesamt 22 Kabinettsmitgliedern gerade einmal sieben einer Partei angehören - alle anderen sind parteilos - deutet ebenfalls auf die schwindende Bedeutungslosigkeit von politischen Parteien in Brasilien hin. Hinzu kommt, dass parteiintern wie parteiübergreifend es an Bereitschaft mangelt, miteinander zu verhandeln und im Sinne der gemeinsamen Lösungsfindung Kompromisse einzugehen.

Nach einem Jahr im Amt endlich Teil des Establishments?

An Verhandlungsbereitschaft mangelte es auch der Partei PSL (Sozial-Liberale Partei), welcher Bolsonaro angehörte. Bis zu seiner Wahl zum Staatspräsidenten handelte es sich um eine Splitterpartei, die nach dem Wahlsieg zur zweitstärksten Fraktion im Abgeordnetenhaus aufstieg. Nicht zuletzt aufgrund scheinbar unvereinbarer Vorstellungen bei der Verwendung von Parteigeldern kam es zwischen Bolsonaro und der PSL zum Zerwürfnis. Bolsonaro und sein Sohn Flávio gründeten kurz darauf die Partei „Allianz für Brasilien“. Diese noch beim Wahlgerichtshof zu registrierende Partei wird bei Wahlen die Nummer 38 tragen; die Vergabe von Nummern ist bei Wahlen in Brasilien üblich. Die Zahl 38 trägt ebenfalls eine in Brasilien bekannte Schusswaffe. So will sich die Partei neben Religion, Heimat und Familie insbesondere auch für den Waffenbesitz einsetzen.

Mit der Parteigründung der „Allianz für Brasilien“ pflegt Bolsonaro nicht nur sein stramm national-konservatives wie populistisches Image. Gleichzeitig strebt er danach, sich dem politischen Establishment zu entziehen. Im Wahlkampf war es ihm bereits geglückt, sich trotz jahrzehntelanger Politikerfahrung – 28 Jahre lang war er Mitglied des Abgeordnetenhauses, bevor er in den Präsidentenpalast einzog – als Outsider zu inszenieren. Ob ihm dies als Chef der Exekutive mittel- bis langfristig glücken wird, bleibt zu beobachten.

Wer füllt die Lücke?

Die anderen Parteien konzentrieren sich hauptsächlich darauf, Bolsonaro und seine Söhne zu kritisieren. Insbesondere mit Blick auf die Regierungsarbeit nutzen sowohl die politische Mitte als auch das rechte wie linke politische Lager – letzteres hat durch die Freilassung seiner Gallionsfigur Luiz Inácio „Lula“ da Silva Ende des vergangenen Jahres wieder größere Sichtbarkeit erlangt - den Kritikmodus. Dabei versäumen sie es bedauerlicherweise zumeist, aktiv konstruktive und sachliche Vorschläge zu unterbreiten. Anstelle von Versachlichung heizen auch sie die Situation im Land weiter an.

Und die Zivilgesellschaft?

Seit dem Amtsantritt haftet der Regierung das Image an, die Zivilgesellschaft schwächen zu wollen. Über die Zeit gesehen haben sich Anzeichen gehäuft, dass dies tatsächlich zutrifft. Den wiederholten Äußerungen von Regierungsvertretern, NGOs sollten durch Spenden nicht weiter unterstützt werden, sind jedoch auch institutionelle Maßnahmen gefolgt, die nahelegen, dass eine Schwächung der Zivilgesellschaft angestrebt wird. Beispielsweise hätte dem im Familienministerium angesiedelten Rat für Menschenrechte (CNDH) gemäß dem üblichen Rotationsprinzip seit der zweiten Jahreshälfte 2019 wieder ein Vertreter der Zivilgesellschaft vorstehen müssen. Doch zum zweiten Mal in Folge wird der Rat aktuell von einem durch die Regierung bestimmten Vertreter geleitet. Bei aller Sorge innerhalb der NGOs ist es zumindest erfreulich, dass diese ihre Vorhaben seit dem letzten Jahr stärker koordinieren und sich gegenseitig unterstützen. Auf der anderen Seite war leider auch zu beobachten, dass die permanente aggressive Rhetorik einzelner Regierungsvertreter gegenüber NGOs die Hemmschwelle in der Bevölkerung für Anfeindungen der organisierten Zivilgesellschaft herabzusetzen scheint.

Fazit und Ausblick auf das Wahljahr 2020

Der Jahreswechsel hat die Regierung unter besondere Beobachtung gestellt. Viele derer, die sich von Bolsonaro eine Art Wunder versprochen hatten, warten weiter auf spürbare Verbesserungen in fast allen Politikfeldern und Lebensbereichen in einem Land, das nicht aus dem Krisenmodus findet. Die zahlreichen dauerhaften Krisenherde – die Wirtschaft, die langsamer in Schwung kommt als erwartet, in Kombination mit der sehr schwachen brasilianischen Währung, die strukturelle Sicherheitskrise, die Korruption, die in Gesellschaft und Politik weiterhin blüht trotz Strafverfolgung – wurden im Jahr 2019 gleich durch drei große Umweltkatastrophen ergänzt: Den verheerenden Bränden im Amazonas folgte im Oktober die Verschmutzung von Meer und Flüssen im Nordosten durch Erdöl. Die Ursache des Lecks ist unklar. Bereits im März führte ein Dammbreach im südöstlichen Bundesstaat Minas Gerais zu verheerenden Umweltschäden. Vorausschauendes Krisenmanagement durch die brasilianische Bundesregierung ist nicht zu beobachten.

Die Regierung wird in Person der beiden Superminister und in gemeinsamer Arbeit mit den Präsidenten der jeweiligen parlamentarischen Kammern die beschriebenen Reformen

voranzutreiben und umzusetzen versuchen. Erschwert werden dürften diese Vorhaben von zwei Umständen: Zum einen bietet das Wahljahr 2020, in dem die Kommunalwahlen in Brasilien anstehen, kein ausreichend großes Zeitfenster. Der Kongress wird seine Arbeit traditionell erst Anfang Februar aufnehmen und über Karneval erneut pausieren. Bereits ab Juni werden die Parlamentarier die Kommunalpolitiker im Wahlkampf unterstützen. Bedenkt man, dass bereits kleinere Gesetzesvorhaben erfahrungsgemäß einen Zeitraum von fünf Monaten nicht unterschreiten, so würde es überraschen, wenn die von der Regierung angestrebten komplexen Reformen 2020 durch den Kongress kämen. Zum anderen steht zu befürchten, dass die inhaltliche Sacharbeit auch im zweiten Jahr der Amtszeit Bolsonaros im Schatten von rhetorischen Auseinandersetzungen stehen dürfte.

Anzunehmen ist, dass Bolsonaro die Kommunalwahlen – landesweit werden in über 5.568 Gemeinden („municípios“) Lokalpolitiker (Bürgermeister und ihre Stellvertreter sowie Stadträte) gewählt - als eine Art bundesweites Referendum über seine Amtszeit inszenieren wird. Da die von ihm neu gegründete „Allianz für Brasilien“ im kontinentalgroßen Brasilien über gerade einmal rudimentäre Strukturen verfügen dürfte, ist damit zu rechnen, dass der Online-Wahlkampf in den Sozialen Medien und in ihren Echokammern mindestens genauso wichtig werden wird wie im Wahljahr 2018. Die Echokammern könnten die Polarisierung weiter verschärfen. Von der rhetorischen Konfrontation leben sowohl Bolsonaro als auch der linke Lula. Die Antagonisten bedingen sich gegenseitig für ihren jeweiligen Erfolg.⁴ Ob die gemäßigten Mitte-Rechts-Parteien zwischen diesen beiden Polen weiter zerrieben werden oder sich als Brücke zwischen beiden Extremen zu positionieren wissen mit einem klaren Fokus auf inhaltlicher Sacharbeit, bleibt genau zu beobachten.

Außer Frage steht, dass Brasilien als viertgrößte Demokratie, neuntgrößte Volkswirtschaft und in Bezug sowohl auf seine Bevölkerung als auch auf seine Fläche fünftgrößtes Land der Welt – noch dazu mit dem größten Anteil am Amazonasregenwald, dem größten Tropenwald der Erde – und außerdem als Mitglied der G-20 ein außerordentlich wichtiger Partner für Deutschland und Europa ist. Schon deshalb empfiehlt sich weiterhin ein fairer und konstruktiver Umgang mit der Bolsonaro-Administration. In nahezu allen Fragen, insbesondere jedoch im Klimaschutz, können effektive Lösungen nur gemeinsam und auf Augenhöhe erarbeitet werden. Zu diesem Zweck ist es ratsam, die Gesprächskanäle offen zu halten.

⁴ Vgl. KAS-Länderbericht „Lula in Freiheit“

<https://www.kas.de/documents/252038/4520172/Lula+in+Freiheit.pdf/8cfe5600-c333-4afc-95e4-b8e56b2c4aea?version=1.1&t=1573739396497>

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Anja Czymmeck
Leiterin Auslandsbüro Brasilien
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de/brasilien

Anja.Czymmeck@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>)