

Hintergrundpapier

Nr. 4 / April 2009

Brasiliens überraschende politische Stabilität

von Rainer Erkens

Praktisch wöchentlich deckt die brasilianische Presse Fälle von Amtsmissbrauch, Stimmenkauf, Selbstbereicherung und Korruption im brasilianischen Parlament auf. Dennoch verzeichnet Brasilien im Gegensatz zu den meisten anderen lateinamerikanischen Ländern ein hohes Maß an politischer Stabilität. Sie basiert auf einem parteiübergreifenden Konsens über zentrale Themen der brasilianischen Politik, reflektiert die spezifische Qualität des brasilianischen Parteiensystems, in dem Politik als Geschäft betrieben wird, und resultiert auch aus der Tätigkeit der brasilianischen Presse und der zunehmend selbstbewusst agierenden obersten Gerichte des Landes.

Politische Stabilität ist in Lateinamerika ein knappes Gut. Von Mexiko bis Argentinien, von Venezuela bis Bolivien zeichnet sich der Kontinent durch ein hohes Maß an politischer Polarisierung und Unsicherheit aus. Brasilien präsentiert sich dagegen als Hort der Stabilität. Das ist auf den ersten Blick erstaunlich. 20 Parteien tummeln sich in den beiden Kammern des brasilianischen Parlaments. Keine Fraktion umfasst mehr als 25% der Abgeordneten. 14 Parteien unterstützen allein die Regierung von Präsident Luiz Inácio Lula da Silva. Um alle Kleinparteien befriedigen zu können, ist die Bundesregierung in Brasilia auf 39 Minister angewachsen.

Der brasilianische Senat als Beschäftigungsgesellschaft und Selbstbedienungsladen

Quasi im Wochenrhythmus deckt die sehr wache brasilianische Presse Fälle von Amtsmissbrauch, Stimmenkauf und Korruption im Senat und im Abgeordnetenhaus auf. Der Blick auf den Senat zeigt, warum der Ruf nach einer „Politischen Reform“ (reforma política) in Brasilien nicht verstummen will.



Der brasilianische Senat

Die 81 Senatoren (jeweils drei aus den 27 Bundesstaaten) belasten den brasilianischen Steuerzahler jährlich mit rund 900 Mio. Euro. Monatlich kostet jeder Senator somit rund 900.000 Euro. Der Senat beschäftigt nicht weniger als 6.570 Mitarbeiter, von denen mehr als die Hälfte nach politischen Kriterien, also ohne geregelttes Bewerbungsverfahren eingestellt worden ist. 181 Direktoren werden vom Senat

beschäftigt. Ihre Bezüge sind mit ca. 6.000 Euro im Monat höher als die der Senatoren. Sie beziehen wie die Senatoren 15 Monatsgehälter im Jahr. Mit allen offenen und versteckten Gratifikationen verdienen etwa 700 Mitarbeiter des Senats über 8.000 Euro im Monat – das Gehalt eines Richters am Obersten Bundesgericht. Brasilien kennt keine Nachwahlen für frei werdende politische Mandate. 19 der 81 Senatoren (jeweils mit einer Amtszeit von acht Jahren) haben sich deshalb nie einem Wählervotum gestellt. Sie sind als Nachrücker von ausscheidenden Senatoren persönlich ernannt worden, eine weltweit wohl einmalige Form Vakanzen zu füllen. Im Januar 2009, in Brasilien die Zeit der großen Sommerferien und sitzungsfrei, wurden 3.883 Mitarbeitern Überstunden in Höhe von insgesamt 2,1 Mio. Euro vergütet. Es ist kein Wunder, dass solche Kapriolen zu massiven Protesten in der brasilianischen Presse führen und das Image des Senats erheblich beeinträchtigen.

Das politische System bietet also Kritikern sehr viel Angriffsfläche. Und dennoch ist Brasilien von Regierungskrisen weitgehend frei. Regierungen beenden ordnungsgemäß ihre Amtszeit. Vorgezogene Wahlen gibt es nicht. Die Gewalt während der Wahlkämpfe und am Wahltag ist minimal. Kaum je werden Wahlergebnisse angefochten. Die durchaus lebhaft politische Diskussion läuft fast immer in geordneten Bahnen. Kompromisse, nicht Konflikte sind an der Tagesordnung. Wie ist das möglich?

Brasiliens politische Stabilität gründet auf drei Pfeilern, die im Folgenden kurz dargestellt werden sollen.

Pfeiler 1: Brasiliens wachsender politischer Konsens

Von 1994 bis 2002 wurde Brasilien von einem bürgerlichen Präsidenten, Fernando Henrique Cardoso regiert. Seit dem Jahre 2002 liegt die Regierung in den Händen des dem eigenen Anspruch nach linken Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva. Im Laufe der letzten 15 Jahre hat sich in Hinblick auf zentrale politische Themen ein Konsens herausgebildet. Er spiegelt kollektive Erfahrungen wieder, wird über die politischen Lager hinweg akzeptiert und umfasst auch weite Teile der Bürgergesellschaft. Konsensus besteht heute vor allem in vier Bereichen.

Brasilien befürwortet die Globalisierung und die Öffnung der Märkte

Binnen kurzem ist Brasilien seit den neunziger Jahren vom Selbstversorger zu einem der größten Agrarexporteure der Welt aufgestiegen. Heute ist das Land der größte Kaffeeanbauer der Erde, der zweitgrößte Sojaproduzent, der drittgrößte Fleischlieferant und der fünftgrößte Baumwollproduzent der Welt. In Brasilien wird mehr Reis angebaut als in Japan oder Südkorea. Da nur sechs Prozent des Landes bislang landwirtschaftlich genutzt werden, sind weitere Produktionssteigerungen geradezu vorprogrammiert. Doch nicht nur die Landwirtschaft ist an globalen Märkten ausgerichtet. Immer mehr brasilianische Großunternehmen vom Flugzeughersteller EMBRAER über den weltweit größten Bierbrauer ABInBev, von der Bank Itaú, inzwischen die größte Bank der südlichen Hemisphäre, bis zum Bauunternehmen Odebrecht, vom Erdölkonzern Petrobras bis zum Bergbauriesen Companhia Vale do Rio Doce suchen internationale Betäti-



Teilnehmer des G-20 Gipfels im April 2009 in London. Rechts neben der Königin von England Brasiliens Staatspräsident Luiz Inácio Lula da Silva

gungsfelder. Zudem zieht Brasilien beträchtliche Auslandsinvestitionen an. Sie sind hier im Gegensatz zu anderen Ländern Lateinamerikas nach wie vor höchst willkommen. Ausländische Investoren werden im Rahmen der Fallstricke der wuchernden brasilianischen Bürokratie gut behandelt. Brasilien ist damit zu einem der großen Globalisierungsgewinner geworden. Als zehntgrößte Wirtschaftsmacht der Erde gehört das Land voll Stolz der G-20 an. Brasilien strebt einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen an, spielt eine aktive Rolle in den Welt-handelsgesprächen und gilt als wichtiger und seriöser Akteur bei der Bewältigung der internationalen Finanzkrise. Brasilien, selbst im Inland immer noch nicht mit sauberer Weste, ist weltweit zum Vorkämpfer gegen Protektionismus geworden.

Oberstes Ziel bleibt die makroökonomische Stabilität

Zahlreiche Krisen in den achtziger und neunziger Jahren haben Brasilien gelehrt, dass die makroökonomische Stabilität ein kostbares Gut ist. Ein ausgeglichener Staatshaushalt, die Kontrolle der Inflation und die pünktliche Bezahlung von Schulden gelten heute parteiübergreifend als unverzichtbare Bestandteile der brasilianischen Politik. Die Begeisterung für Privatisierungen hat sich deutlich abgekühlt, doch will auch niemand bei den relevanten politischen Kräften die Privatisierungen der Vergangenheit wieder zurücknehmen wie in Argentinien oder Venezuela. Die Finanz- und Wirtschaftskrise der letzten Monate (Brasilien's Wachstumserwartungen für 2009 mussten binnen kurzem von 4 Prozent auf Null korrigiert werden) hat den Staat zwar zu verschiedenen interventionistischen Maßnahmen veranlasst, darunter zuletzt ein Programm zum Neubau von 1 Mio. Häusern für Brasilianern mit geringem Einkommen, bislang aber keine grundsätzliche Abkehr von der soliden Politik der letzten Jahre eingeleitet. Brasilien's Politik bleibt weiterhin berechenbar, umsichtig und vorsichtig. Entsprechend genießt das Land eine hohe Glaubwürdigkeit.

Brasilien's Spitzenpolitiker setzen auf Entwicklung, Wachstum und gute Regierungsführung

Präsident Lula hat zum Jahresanfang 2009 eine Kandidatin für seine Nachfolge bei den Präsidentschaftswahlen 2010 präsentiert. Es handelt sich um Dilma Rousseff, die Leiterin seines Präsidentschaftsbüros und damit de facto Ministerpräsidentin Brasiliens. Rousseff gilt als gute Verwalterin, hat aber wenig Charisma. Sie setzt vor allem auf „Entwicklung“ und das heißt im brasilianischen Sprachgebrauch auf ein hohes Wirtschaftswachstum. Diese Position teilt sie mit den wichtigsten potentiellen Präsidentschaftskandidaten der Opposition, die beide aus der (bürgerlichen) Sozialdemokratischen Partei Brasiliens (PSDB) stammen. Sowohl José Serra, Gouverneur des Bundesstaates São Paulo als auch Aécio Neves, Gouverneur des Bundesstaates Minas Gerais versuchen die Bürgerinnen und Bürger mit ihren Leistungen als gute Verwalter der öffentlichen Anliegen zu überzeugen.



Dilmar Rousseff

Sie wollen genauso wie Dilma Rousseff für eine gute Regierungsführung (boa gestão) belohnt werden und präsentieren sich als Politiker, die etwas bewegen. Es kündigt sich damit für 2010 ein Präsidentschaftswahlkampf an, in dem wenig Raum für Populismus und Demagogie, Südamerikas alte Laster, sein könnte – sofern die Wirtschaftskrise nicht noch zu grundlegenden Änderungen führt. Rousseff, Serra und auch Neves setzen auf einen starken und effizienten Staat, der sorgsam mit den Geldern der Steuerzahler umgeht. Alle drei weisen dem Privatsektor eine wichtige Rolle bei der Umsetzung und Flankierung der staatlichen Entwicklungsprogramme etwa im Bereich der Infrastruktur und des Wohnungsbaus zu. Keiner der drei ist ein



Aécio Neves



José Serra

Liberaler, aber mit ihnen können Liberale zurechtkommen, weil sie reformbereit sind, sobald sie den Eindruck haben, dass bestimmte Hindernisse wie das für Brasilien typische Übermaß an Bürokratie oder der von internationalen Institutionen propagierte, aus Sicht vieler brasilianischen Politiker aber exzessive Umweltschutz, der angestrebten hohen Wachstumsraten im Wege stehen.

Brasilien braucht ein staatliches Sozialprogramm für die Ärmsten

Eines der Glanzstücke der Regierung Lula war im Jahre 2003 die Ausweitung der bestehenden Sozialprogramme zur „Bolsa Família“, eine Art von Grundeinkommen für arme brasilianische Familien. Die bürgerlichen Parteien hatten dieses Programm zunächst heftig als Versuch des Stimmenkaufs kritisiert. Inzwischen gilt es aber parteiübergreifend als sakrosankt. Das ist verständlich. 11,2 Mio. Familien bzw. 36 Mio. Bürgerinnen und Bürger beziehen die „Bolsa Família“. 94% der Empfänger sind Frauen. Da die Höhe der staatlichen Zahlungen für deutsche Verhältnisse eher gering ist (sie beträgt zwischen sechs und 60 Euro im Monat) kostet das ganze Programm den Steuerzahler nur rund 3,8 Mrd. Euro im Jahr. Dafür konnte eine ganze Reihe von Brasilianern die Armutsgrenze hinter sich lassen. Weil der Bezug der „Bolsa Família“ u.a. den Schulbesuch der Kinder in der betroffenen Familie und die Teilnahme an den staatlichen Impfprogrammen zur Bedingung hat, konnten auch hier einige Fortschritte erzielt werden. Diskutiert werden heute nur noch Verbesserungen des Programms. Noch immer sind zwei Millionen Familien nicht einbezogen, obwohl sie eigentlich bezugsberechtigt wären. Auch bei der „Bolsa Família“ gibt es Missbrauch und Korruption. Und selbst die beste „Bolsa Família“ gibt armen Brasilianern keinen Job und kann Anreize schaffen, (schlecht bezahlte) Arbeit zu verweigern. Aber die Existenz eines staatlichen Grundeinkommens für die Ärmsten ist nicht mehr Gegenstand der politischen Kontroverse.



Empfänger der „Bolsa Família“

Pfeiler 2: Brasiliens „flexibles“ Parteiensystem

Die zweite Erklärung für Brasiliens überraschende Stabilität liegt in der Natur des Parteiensystems. Die meisten der 20 Parteien im Parlament sind untereinander koalitionsfähig. Sie könnten einen bürgerlichen Präsidenten ebenso unterstützen wie (derzeit) einen sozialistischen. Kaum eine Partei ist weltanschaulich fundiert. Die Parteien und ihre Repräsentanten leben stattdessen vom Klientelismus und vom Zugang zu öffentlichen Ressourcen. Vor den Wahlen bilden Parteien Allianzen, um gemeinsam ihre jeweiligen Kandidaten beim Wähler durchzusetzen. Schon das ruft wechselseitige Verpflichtungen hervor, die informelle Beziehungen jenseits der Parteigrenzen fördern. Das alles führt dazu, dass Brasiliens Parteien mit wenigen Ausnahmen an den politischen Rändern und einigen ideologisch fundierten Flügelparteien (hierzu gehören Präsident Lulas Arbeiterpartei, die schon erwähnten Sozialdemokraten sowie die mit der FNF kooperierenden, liberal orientierten „Demokraten“) überaus pragmatisch sind.

Im Grunde betrachten die meisten Parteien und die meisten Politiker Politik als Geschäft. Man verkauft seine Stimme an die Regierung, erhält dafür Konzessionen und den Zugang zu öffentlichen Mitteln, bedient damit Sonderinteressen und den eigenen Wahlkreis und zimmert so eifrig am nächsten Wahlbündnis. Wo man Politik als Geschäft betreibt, ist man gern zu Kompromissen im Hinterzimmer und zur friedlichen Beilegung von Konflikten zu Lasten des Steuerzahlers bereit. Das ist für die Brasilianer zwar teuer, vermeidet aber die Art von zum Teil harter und ge-

walttätiger Konfrontation, die die politischen Lager in anderen lateinamerikanischen Staaten auseinander treibt und zur Polarisierung führt. Die Regierung hat längst erkannt, wie sie die für sie ebenso zeitaufwendigen wie teuren Verhandlungen mit einzelnen Abgeordneten und Senatoren vermeiden kann. Sie greift auf „provisorische Maßnahmen“ (medidas provisórias) zurück, bei denen das mit sich selbst beschäftigte Parlament erst nachträglich konsultiert werden muss. Eigentlich sollten „provisorische Maßnahmen“ nur in Ausnahmefällen zulässig sein, wo es um rasches Handeln in Notsituationen geht. Doch in Brasilien sind „provisorische Maßnahmen“ längst der Normalfall.

Prototyp der in Brasilien weit verbreiteten Betrachtung von Politik als Geschäft ist die *Partei der Demokratischen Brasilianischen Bewegung* (PMDB). Sie stellt derzeit jeweils die größte Fraktion im Senat und im Abgeordnetenhaus. Aus ihren Reihen stammen auch die Präsidenten beider Häuser. Der PMDB hat jeder brasilianischen Regierung seit der Rückkehr zur Demokratie im Jahre 1984 angehört. Derzeit stellt der PMDB sechs Bundesminister. Neun der 27 brasilianischen Gouverneure gehören ihm an, ebenso die Bürgermeister von Rio de Janeiro, Salvador und Porto Alegre. Auf den verschiedenen politischen Ebenen kontrolliert der PMDB derzeit 13% des brasilianischen Bruttoinlandsprodukts. Hinzu kommen Kader aus den Reihen des PMDB in zahlreichen

„Der PMDB schmiedet Allianzen auf der einen Seite mit Gott und auf der anderen Seite mit dem Teufel, um gleichzeitig Himmel und Hölle regieren zu können“.

Gaudêncio Torquato, Politikwissenschaftler, Universität São Paulo

Regierungsagenturen sowie in staatlichen und in halbstaatlichen Unternehmen. Die Presse attackiert den PMDB heftig, weil er sich seine Zustimmung zur Regierungspolitik gut bezahlen lässt und geradezu als Inkarnation der Korruption und des Opportunismus in Brasilien gilt. Umgekehrt darf aber auch nicht übersehen werden, dass der PMDB jeglichen politischen Extremismus in Brasilien verhindert und eine wichtige Brücke zwischen Regierung und Opposition bildet. Die Existenz einer (sicherlich nicht über jeden Zweifel erhabenen) starken und pragmatischen Partei der Mitte unterscheidet Brasilien von den meisten anderen lateinamerikanischen Ländern, in denen Polarisierung und Konfrontation die politische Landschaft bestimmen.

Pfeiler 3: Brasiliens Presse und die obersten Gerichte erzwingen politische Reformen

Wie schon beschrieben sind Teile der brasilianischen Medien geradezu fixiert auf die Aufdeckung von Missständen im politischen System des Landes. In der Regel gut belegte Kritik an Abgeordneten, Senatoren und hohen Beamten zwingt diese immer wieder in die Defensive. Nur selten führen die Klagen allerdings zur Selbstreinigung. Kaum je wird ein Missetäter von seinen Standesgenossen öffentlich kritisiert oder gar verurteilt. Verfahren vor den Ethikkommissionen der Kammern enden in der Regel mit milden Urteilen oder gar Freisprüchen. Dafür greifen aber die obersten Gerichte des Landes, vor allem das Oberste Bundesgericht (STF), das Oberste Wahlgericht (STE) und der Rechnungshof der Union (TCU) die in der Presse geschilderten Missstände zunehmend selbstbewusst auf und machen sie zum Gegen-



Richter des Obersten Bundesgerichts fällen zunehmend kontroverse Entscheidungen

stand ihrer Entscheidungen. So hat das Oberste Wahlgericht den Abgeordneten den früher sehr beliebten Fraktionswechsel unter Mitnahme des Mandats untersagt. Das hat zu einer deutlichen Stärkung der Parteien zu Lasten des einzelnen Abgeordneten geführt. Abgeordnete und Senatoren dürfen Familienangehörige seit Ende 2008 nicht mehr beschäftigen. Vor wenigen Wochen verloren die Gouverneure der Bundesstaaten Maranhão und Paraíba ihre Ämter, weil sie nach Auffassung der Obersten Gerichte mit öffentlichen Geldern Wahlgeschenke verteilt und so Stimmen gekauft haben. Dabei folgen die Gerichte einer sehr engen Auslegung. Wenn auch nur eine einzige Stimme auf unredlichem Weg gekauft worden sein könnte, werden alle für einen Amtsinhaber abgegebenen Stimmen annulliert. Der in der Stichwahl unterlegene Kandidat wird in diesem Fall zum Gouverneur. Gegen acht weitere Gouverneure laufen noch ähnliche Verfahren.

Es ist bemerkenswert, dass Brasiliens Politiker bislang den zum Teil rigorosen Entscheidungen der obersten Gerichte Folge leisten, wenn auch nicht immer klaglos. Soweit in Brasilien die viel beschworene „Politische Reform“ überhaupt stattfindet, ist sie das Resultat von Medienkampagnen und Entscheidungen der Gerichte. Beide setzen Veränderungen durch, die auf Dauer zu einer weiteren Normalisierung der politischen Verhältnisse im Land führen können und letztlich auf eine Stärkung der Legislative hinauslaufen. Allerdings ist noch nicht klar, ob eine stärkere ideologische Positionierung der brasilianischen Parteien und das Ende der Betrachtung von Politik als Geschäft tatsächlich auch mehr Stabilität produziert.

Fazit

Brasiliens politische Stabilität ist kein Zufall, sondern das Resultat eines Zusammenspiels verschiedener Faktoren. Entscheidend ist die Herausbildung eines Konsensus über zentrale Themen der politischen Willensbildung. Dieser Konsensus spiegelt die vielen Krisen und die negativen Erfahrungen der letzten 25 Jahre wider und ist sehr mühsam erarbeitet worden. Er wurde durch den per Stimmzettel herbeigeführten friedlichen Regierungswechsel im Jahre 2002 und die dadurch erfolgte Integration der politischen Linken in das demokratische System überhaupt erst möglich. Die politischen Bereiche, in denen ein Konsensus herrscht, sind der politischen Kontroverse weitgehend entzogen und schaffen ein einigendes Band unter den Parteien. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob die politische Linke im Falle eines Machtverlusts im Jahre 2010 am Konsensus festhält oder wieder in den verantwortungsfernen Verbalradikalismus der Jahre vor 2002 zurückfällt. Beides ist denkbar.

Paradoxerweise tragen auch die Schwächen des brasilianischen Parteiensystems zur Stabilität des Landes bei, weil sie den Pragmatismus und die Flexibilität der politischen Akteure zu Lasten der Steuerzahler fördern. Gerade diese Schwächen stehen im Brennpunkt einer höchst kritischen Medienaufmerksamkeit und werden zunehmend zum Gegenstand von Gerichtsentscheidungen, die korrupte Praktiken beenden und die Verantwortung des Parlaments erhöhen wollen. Die Schwächen des politischen Systems zu beseitigen, ohne damit der sonst in Lateinamerika üblichen Konfrontation und Polarisierung Tür und Tor zu öffnen, ist und bleibt eine der zentralen Herausforderungen an jede „Politische Reform“.