LATEINAMERIKA 08.03.2018 | Katharina Hofmann De Moura & Thomas Manz

Soldaten statt Sozialprogramme

Der brasilianische Präsident hat den Bundesstaat Rio de Janeiro unter Militärverwaltung gestellt. Ein Versuch, von den wahren Problemen abzulenken.

Am 16. Februar ordnete der brasilianische Präsident Michel Temer eine „föderale Intervention" im Bundesstaat Rio de Janeiro an. Mit der Intervention, die inzwischen von beiden Kammern des Kongresses abgesegnet wurde, wird Rio de Janeiro faktisch unter militärische Kontrolle gestellt. Der Zivilregierung des Bundesstaates wird nun mit General Braga Netto ein militärischer Verwalter, ein „Interventor", zur Seite gestellt, der die Befehlsgewalt über alle Sicherheitskräfte – sowohl die 45 000 Militärpolizisten als auch die 9500 zivilen Polizisten – übernimmt. Gleichzeitig soll der „unterstützende" Einsatz der Streitkräfte bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit ausgeweitet werden.

Der Einsatz von Militärs für zivile Sicherheitsaufgaben ist in Rio nichts Neues. So hatte im Vorfeld der Olympischen Spiele Präsidentin Dilma Rousseff einen Militäreinsatz in der Favela Maré angeordnet – ein teures und wenig erfolgreiches Unterfangen. Seit September 2017 sind bereits 10 000 Soldaten in Rio de Janeiro für zivile Sicherheitsaufgaben im Einsatz. Landesweit kam es seit 2016 zu nicht weniger als 18 Militäroperationen zur „Sicherung von Recht und Ordnung". Doch es ist nun das erste Mal seit dem Ende der Militärregierung, dass die Zentralregierung direkt in einem Bundesstaat interveniert und dort die Kontrolle über die öffentliche Sicherheit, die laut Verfassung den Bundesstaaten obliegt, an sich zieht.

Begründet wird die Intervention mit der prekären Sicherheitslage in Rio, die sich beim letzten Karneval nochmals zugespitzt haben soll. Präsident Temer argumentierte bei der Ankündigung seiner Maßnahme, der Bundesstaat Rio de Janeiro stehe unter Kontrolle des Organisierten Verbrechens. Sein Justizminister Torquato Jardim sprach von einem „Krieg" gegen einen inneren Feind – die Drogenmafias –, in dem sich Brasilien befinde.

Es steht außer Frage, dass die öffentliche Sicherheitslage in Brasilien

Anlass zu Sorge und entschlossenem staatlichen Handeln gibt. Bei fünf Tötungsdelikten pro Stunde und über 60 000 Toten pro Jahr ist Sicherheit zu einem der neuralgischsten Themen der öffentlichen Agenda geworden. Ohne Frage gilt dies auch für Rio. Fast 7000 Menschen wurden dort 2017 umgebracht – eine Mordrate von fast 40 Toten auf 100 000 Einwohner. Diese lag zwar in den 1990er Jahren noch höher, zeigt aber seit 2015 wieder eine stark ansteigende Tendenz. Verschärft hat dieses negative Panorama zudem der im Juni 2016 ausgerufene „finanzielle Notstand" Rios. Gleichwohl ist Rio de Janeiro bei weitem nicht der Bundesstaat mit dem größten Sicherheitsproblem. Der vom staatlichen Forschungsinstitut IPEA herausgegebene „Atlas der Gewalt" weist Rio im Ranking der Gewaltrate der Bundesstaaten erst an zehnter Stelle aus; in mehreren Bundesstaaten im Norden und Nordosten des Landes ist die Sicherheitslage deutlich prekärer. Auch wird der insbesondere vom TV-Konzern Globo verbreitete Eindruck einer Gewaltexplosion beim letzten Karneval durch die zahlreich vorhandenen Statistiken nicht bestätigt. Nach Einschätzung der Direktorin des Instituts für Öffentliche Sicherheit, Joana Monteiro, gab es bei den wichtigsten Sicherheitsindikatoren sogar eine Verbesserung gegenüber den Vorjahren.

Warum also jetzt diese außergewöhnliche Maßnahme der Intervention in Rio? In einer ersten Reaktion vermuteten viele Beobachter darin einen passenden Vorwand für Präsident Temer, um die zu den Kernelementen seiner ökonomischen „Reformagenda" zählende Rentenreform, für die er bislang keine Mehrheit im Kongress finden konnte, von der politischen Agenda abzusetzen. Denn für die Dauer der Intervention, die bis zum 31. Dezember dieses Jahres, also bis zum Ende von Temers Amtszeit angeordnet ist, sind keine verfassungsändernden Reformen zulässig. Damit kann Temer ein in der Bevölkerung höchst unbeliebtes Vorhaben auf Eis legen. Gleichzeitig macht er das sehr populäre Sicherheitsthema zu seinem neuen politischen Banner. In seinem Umfeld gehen die Erwartungen gar dahin, dass ihm dieser Themenwechsel so viel Zustimmung einbringen wird, dass er – der bislang in Wahlumfragen nicht über 3 Prozent Zustimmung hinauskommt – ernsthaft seine Wiederwahl betreiben könnte.

Mit der Intervention ist die Erwartung verbunden, auch politisch wieder handlungsfähig in Rio zu werden, was für die Wahlambitionen vieler

Zum anderen geht es auch um die politischen Interessen Temers und seiner Partei, der MDB, in Rio de Janeiro. Der Bundesstaat, der politisch von der MDB kontrolliert wird, erlebt nicht vornehmlich eine Sicherheitskrise, sondern eine tiefgreifende politische und wirtschaftliche Krise. Der 2016 erklärte öffentliche Notstand zusammen mit den Korruptionsskandalen, die

Vertrauter des Präsidenten essentiell ist.

die lokale politische Elite seit Monaten erschüttern, haben die öffentliche Verwaltung in weiten Teilen funktionsunfähig gemacht. Mit der Intervention ist die Erwartung verbunden, auch politisch wieder handlungsfähig in Rio zu werden, was für die Wahlambitionen vieler Vertrauter des Präsidenten essentiell ist.

Doch liegen die Motive für die Intervention womöglich noch tiefer. Sie ist ein Versuch, das Militär als „Retter" in politisch nicht gelösten Konflikten wieder hoffähig zu machen. Dabei gibt es beunruhigende Anzeichen für einen schleichenden Militarisierungsprozess. Gouverneur Pezão und Interventor Braga Netto sprechen bereits von Rio als „Laboratorium" für das Land. Und Präsident Temer kündigte an, mit allen Gouverneuren prüfen zu wollen, wo und wie eine Ausweitung der „Partnerschaft" mit dem Militär gewünscht ist. Zudem nahm der Präsident eine Reihe von politischen Umbesetzungen vor. Per Dekret schuf er das neue „Sonderministerium" für öffentliche Sicherheit, das vor allem die Städte in Sicherheitsfragen unterstützen soll. Während an die Spitze dieses neuen Ministeriums der bisherige Verteidigungsminister Raul Jungmann berufen wurde, übernahm mit General Silva e Luna ein Militär das Verteidigungsministerium. Angesichts dieser Rochade erinnerte der ehemalige Präsident Fernando Henrique Cardoso daran, dass die seit 1999 praktizierte Besetzung des Verteidigungsministeriums mit einem Zivilisten ein hart erkämpftes Symbol der Überwindung der Militärherrschaft, die von 1964 bis 1985 dauerte, sei. Temers Bruch mit dieser Tradition ist keineswegs sein erster Schritt zur Stärkung eines militärischen Kerns im politischen Machtzentrum. Zuvor hatte er bereits die – von ihm wieder eingerichtete – Position des Chefs des Sicherheitskabinetts im Präsidialamt mit dem General Sérgio Etchegoyen besetzt.

In auffälligem Kontrast zu der im Zuge der Präsentation des „Sicherheitspaketes" demonstrierten Entschlossenheit im Kampf gegen das Verbrechen steht allerdings die fehlende Klarheit, Abstimmung und Ausgereiftheit der neuen Strategie. Dem nationalen Sicherheitsplan fehlt es an Konkretion. Noch Tage nach der Ankündigung der Intervention sprach der „Interventor" davon, erst eine Arbeitsgruppe einrichten zu wollen, um eine Sicherheitsdiagnose zu erstellen. Und manche der in der ersten Stunde angekündigten Maßnahmen wie z.B. „kollektive Durchsuchungsbefehle" mussten nach rechtlichen Bedenken schnell wieder zurückgenommen werden. Wenig begeistert von der neuen Aufgabe des Militärs zeigte sich Heereschef Villas Bôas. Er forderte, dass die eingesetzten Soldaten eine Garantie haben müssten, dass sie später

nicht für etwaige Menschenrechtsverletzungen bei ihrem Einsatz zur Aufrechthaltung der öffentlichen Ordnung zur Rechenschaft gezogen würden. Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Gesetzesänderung, die Tötungsdelikte von Militärangehörigen der Rechtsprechung ziviler Gerichte entzieht und Militärgerichten überantwortet, steht derzeit beim Obersten Bundesgericht an.

Da der Militäreinsatz vor allem die gut eine Million Bewohner der Favelas Rios betreffen wird, befürchten viele eine Intensivierung des „Krieges gegen die Armen".

Bei vielen zivilen Experten fielen die Reaktionen auf die Intervention in Rio denn auch skeptisch aus. Jacqueline Muniz, Sicherheitsexpertin der Universidade Federal Fluminense, sprach von „operationaler Theatralik", die hohe Kosten und geringe Effektivität mit sich bringen werde. Jurema Werneck, Direktorin von Amnesty International in Brasilien, sieht in der Intervention eine „unangemessene und extreme Maßnahme", die das Leben der Bevölkerung in Gefahr bringe. Da der Militäreinsatz vor allem die gut eine Million Bewohner der Favelas Rios betreffen wird – die Justizminister Jardim als „Risikogruppe" bezeichnet und unter Generalverdacht stellt – befürchten viele eine Intensivierung des „Krieges gegen die Armen". Viele Kritiker verweisen zudem auf die wenig ermutigenden internationalen Erfahrungen beim Militäreinsatz gegen das Organisierte Verbrechen. Ein besonders markantes Beispiel ist Mexiko. Dort starben seit 2006 mehr als 100 000 Menschen im sogenannten „Krieg gegen die Drogen", allein 2017 kostete dieser Krieg 23 000 Menschen das Leben. Weder Drogenhandel noch Drogenkriminalität konnten so wirksam unterbunden werden. Die bisherigen Erfahrungen unterstreichen, dass Militärs nicht für die Ausübung ziviler Sicherheitsaufgaben ausgebildet sind.

Der Militarisierung der Sicherheitspolitik in Brasilien geht es auch offenkundig weniger um eine strukturelle Bekämpfung der Ursachen für Gewalt und Kriminalität als vielmehr um die Produktion von Bildern, die im Wahljahr die Entschlossenheit der Regierung demonstrieren und so den in der brasilianischen Bevölkerung weitverbreiteten sicherheitspolitischen Populismus bedienen soll. In einer Gesellschaft, in der über 70 Prozent glauben, dass Menschenrechte den Kampf gegen die

Kriminalität behindern, mag eine „Politik der harten Hand“ wahlpolitisch vielversprechend sein. Entsprechend verhalten fielen auch die Reaktionen der Opposition aus. Zwar stimmten die linken Parteien im Kongress gegen Intervention, doch ließen führende Oppositionspolitiker eine prinzipielle Distanzierung vom Instrument der Intervention unter militärischer Kontrolle vermissen. Und nur wenige verweisen auf alternative Politikansätze wie die Liberalisierung der bislang in Brasilien sehr rigiden Drogenpolitik, die schon den Besitz von kleinen Mengen an Drogen kriminalisiert und so für überfüllte Haftanstalten sorgt, die sich wiederum als Brutstätten des Organisierten Verbrechens erweisen. Überfällig wäre auch eine Reform des Sicherheitssektors, die die verschiedenen Polizeikräfte bündelt und eine Ausbildung der Sicherheitskräfte für einen bürgernahen Polizeidienst garantiert. Und schließlich wäre gegen die Logik der Militarisierung, wie Jailso de Souza da Silva, Gründer des Observatório de Favelas de Rio, fordert, die Perspektive eines Staates zu setzen, der seine Mittel effektiv für die Mehrheit der Bevölkerung einsetzt. Doch diese Perspektive ist derzeit weit von der brasilianischen Realität entfernt.



Katharina Hofmann De Moura

Katharina Hofmann De Moura leitet das Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Albanien. Zuvor leitete sie die Büros der Stiftung in Brasilien und Mosambik sowie die regionale Arbeit zu Frieden und Sicherheit im südlichen Afrika.



Thomas Manz
Paris

Dr. Thomas Manz leitet das Pariser Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung seit Mai 2019. Zuvor war er lange Jahre für die FES als gesellschaftspolitischer Berater in Lateinamerika tätig, u.a. in Bolivien, Guatemala, Kuba und der Dominikanischen Republik sowie Mexiko.