

Saskia Pauline Ruth-Lovell

Volksnähe mit Nebenwirkungen – Populisten und liberale Demokratie

GIGA Focus | Lateinamerika | Nummer 3 | Mai 2019 | ISSN 1862-3573

Die Erfahrungen demokratischer Erosion unter populistischen Regierungen, wie etwa in Venezuela und Nicaragua, zeigen, wie weitreichend die Konsequenzen des Populismus für demokratische Regierungssysteme sein können. Es ist daher nicht überraschend, dass die Wahlen des Linkspopulisten Andrés Manuel López Obrador (AMLO) zum Präsidenten Mexikos und des Rechtspopulisten Jair Bolsonaro in Brasilien Beobachter alarmieren.

- Der weltweite Aufstieg des Populismus liegt vielfach in einer Repräsentationskrise traditioneller politischer Parteien begründet. Weite Teile der Wählerschaft sprechen den demokratischen Regierungen Glaubwürdigkeit und Problemlösungsfähigkeit ab.
- Populisten mobilisieren ihre Unterstützer durch „Wir-gegen-die“-Botschaften. Unabhängig von ihrer ideologischen Ausrichtung prangern sie die (angeblich) korrupte politische Elite an und betonen die Tugendhaftigkeit des Volkes.
- Populistische Herausforderer versprechen, durch weitreichende Veränderungen die Politik wieder stärker an den Interessen der Bürger zu orientieren.
- Umfangreiche institutionelle Reformen sind ein verbreitetes Mittel zur Umsetzung dieser Versprechen. Solche Reformen können aber auch zum Abbau demokratischer Kontrollmechanismen von Regierungshandeln führen.

Fazit

Die neuen Regierungen in Mexiko und Brasilien sehen sich mit hohen Erwartungen konfrontiert. Allerdings verfügt AMLO in Mexiko über genügend Einfluss, um innerhalb demokratischer Strukturen seine politische Agenda voranzutreiben. Demgegenüber sieht sich Jair Bolsonaro in Brasilien einem höchst fragmentierten und polarisierten Kongress sowie sinkenden Zustimmungswerten gegenüber. Interne wie externe Akteure sollten sich vor allem dem polarisierenden, populistischen Diskurs widersetzen und dem Abbau demokratischer Normen und Strukturen aktiv entgegenwirken.



Dr. Saskia Pauline Ruth-Lovell
Research Fellow
saskia.ruth@giga-hamburg.de

**GIGA German Institute of Global
and Area Studies**
Leibniz-Institut für Globale
und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

Im Zeichen des Populismus

Im Jahr 2018 fanden in Lateinamerika sechs Präsidentschaftswahlen statt (siehe Tabelle 1). Wie in anderen Regionen der Welt, standen einige dieser Wahlen im Zeichen des Populismus. Während Nicolás Maduro in einer Wahl, die demokratischen Standards nicht entsprach, als Präsident Venezuelas bestätigt wurde, haben vor allem zwei weitere Wahlen in der Region Aufmerksamkeit erregt. Zum einen die Wahl des linkspopulistischen Andrés Manuel López Obrador (AMLO) zum Präsidenten Mexikos (Pedroza 2019) und zum anderen die des rechtspopulistischen Jair Bolsonaro zum Präsidenten Brasiliens.

Land	Präsident	Ideologie	Populismus*
Brasilien	Jair Bolsonaro	rechtsextrem	moderat
Kolumbien	Iván Duque Márquez	rechts	-
Costa Rica	Carlos Alvarado	links	-
Mexiko	Andrés Manuel López Obrador	mitte-links	stark
Paraguay	Mario Abdo Benítez	rechts	-
Venezuela	Nicolás Maduro	linksextrem	stark

Das Phänomen des Populismus hat in den letzten Jahren weltweit stark an Aufmerksamkeit gewonnen, vor allem durch die (teils überraschenden) Erfolge einiger prominenter Fälle in Europa und den USA. Mit AMLO und Bolsonaro hat der Populismus Einzug in zwei Länder der Region gehalten, die bisher entweder gar keine (Mexiko) oder nur sehr wenig (Brasilien) Erfahrung mit populistischen Akteuren hatten. [1] Dem Fall Bolsonaro kommt dabei, in der bislang vor allem vom Linkspopulismus geprägten Region, eine besondere Bedeutung zu (Flemes 2018).

Ursachen für den Aufstieg von Populisten zu politischer Macht liegen beispielsweise an der in vielen Regionen der Welt zu beobachtenden Repräsentationskrise traditioneller politischer Parteien und dem Verlust des Vertrauens von weiten Teilen der Wählerschaft in die Glaubwürdigkeit und Problemlösungsfähigkeit von Regierungen (Team Populism 2018). Zu betonen ist auch, dass Populisten politische Macht meist im Rahmen demokratischer Regeln erlangen und ihnen somit ihre demokratische Legitimation nicht ohne Weiteres abgesprochen werden kann. Auch viele der Kernthemen populistischer Kandidaten können nicht als antidemokratisch abgetan werden, wie etwa die Bekämpfung von politischer Korruption oder die Ausweitung von Partizipationsrechten für die Bevölkerung.

Abgesehen von den historischen Erfahrungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, konnten Populisten in Lateinamerika insbesondere seit den 1990er-Jahren und frühen 2000er-Jahren Erfolge verzeichnen. Abbildung 1 zeigt, dass in den 1990er-Jahren im Schnitt weniger als ein Fünftel, seit Anfang der 2000er-Jahre etwa ein Viertel der Länder in der Region von Populisten regiert wurden.

Die Frage, welche Konsequenzen der Erfolg von Populisten für Demokratien hat, ist umstritten. Einerseits kann die Wahl populistischer Kräfte eine Reaktion auf eine Repräsentationskrise sein und eine legitime Korrektur im Rahmen demokratischer Prozesse darstellen. Andererseits richtet sich der antagonistische und moralisch aufgeladene Kommunikationsstil von Populisten häufig gegen grundlegende Prinzipien der liberalen Demokratie. Dieses Spannungsverhältnis zwischen Populismus und Liberalismus ist der Grund, warum Populisten als Bedrohung für die Demokratie wahrgenommen werden (siehe Mudde und Rovira Kaltwasser 2012).

Tab. 1
Übersicht über die im Jahr 2018 gewählten lateinamerikanischen Präsidenten

Anmerkungen: In El Salvador haben im Jahr 2018 lediglich Parlaments-, aber keine Präsidentschaftswahlen stattgefunden.

** Basierend auf Diskursanalysen mehrerer Reden erreicht Bolsonaro auf einer Skala von 0-2 einen Wert von 0.6 (etwas populistisch), während AMLO, ebenso wie Nicolás Maduro, einen Wert von 1.6 (sehr populistisch) erreicht.*

Quellen: Inter-Parliamentary Union 2019; Lewis, Clarke und Barr 2019 (Global Populism Database, Team Populism/The Guardian).

1 Brasiliens Erfahrung mit populistischen Regierungen beschränkte sich bisher auf eine kurze Episode zu Beginn der 1990er-Jahre unter Fernando Collor de Mello.

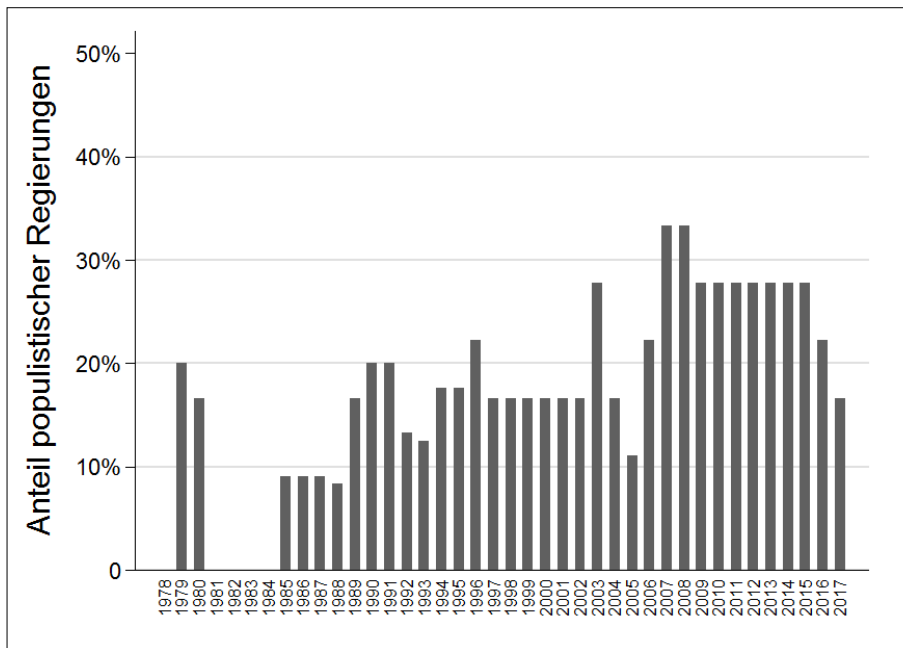


Abb. 1
Anteil populistischer Regierungen in Lateinamerika pro Jahr

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten von Ruth 2018 und Lewis, Clarke und Barr 2019 (Global Populism Database, Team Populism/The Guardian).

In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu betonen, dass Populismus an der Macht nicht automatisch zur Erosion von Demokratie führt, sondern das Zusammenwirken verschiedener Kontextfaktoren und das Verhalten anderer in- und ausländischer Akteure das Gelegenheitsfenster von Populisten entscheidend beeinflusst. Ein Blick in die mittel- und kurzfristige Vergangenheit Lateinamerikas und die umfangreiche Erfahrung mit populistischen Regierungen in der Region ermöglicht es Lehren (auch jenseits der Region) für die Zukunft der Demokratie in Zeiten des Populismus zu ziehen.

Was ist Populismus?

Der Populismusbegriff ist höchst umstritten und wird häufig als rhetorische Waffe im politischen Diskurs verwendet. Auch unter Wissenschaftlern gibt es unterschiedliche Definitionen des Begriffs. In den letzten Jahren hat sich allerdings ein minimaler Konsens abgezeichnet, der drei Kernaspekte in den Mittelpunkt stellt (siehe hierzu Hawkins et al. 2019). Erstens prangern Populisten häufig eine (angeblich) korrupte politische Elite an, meist die aktuelle Regierung oder etablierte politische Parteien. Zweitens verweisen Populisten häufig auf die Tugendhaftigkeit des Volkes und darauf, dass die Volkssouveränität wieder hergestellt werden muss. Diese beiden Aspekte verbinden sich, drittens, in populistischen Aussagen zu einer „Wir-gegen-die“-Botschaft, unabhängig von der jeweiligen konkreten, ideologischen Ausrichtung. Die hier verwendeten Beispiele basieren auf dieser Populismusdefinition.

Der spezifische Inhalt populistischer Forderungen ist stark kontextabhängig. Populistische Aussagen können beispielsweise mit unterschiedlichen linken wie rechten Ideologien oder politischen Programmen verbunden werden. Ebenfalls kontextabhängig und von besonderer Bedeutung sind Gruppenidentitäten, die leere Worthülsen wie „Elite“ und „Volk“ mit Leben füllen.

Aufgrund ökonomischer und kultureller Rahmenbedingungen sind in Lateinamerika vor allem linkspopulistische, in Europa rechtspopulistische Akteure er-

folgreich gewesen. Vereinzelt finden sich sowohl linkspopulistische Akteure in Europa wieder, wie SYRIZA in Griechenland, als auch rechtspopulistische Varianten in Lateinamerika, wie Alberto Fujimori in Peru.

Krise der repräsentativen Demokratie

Populistische Kräfte gelangen meist nach den Regeln des demokratischen Wettbewerbs in öffentliche Ämter. Populisten verweisen in ihren Wahlkampfaussagen häufig auf eine sogenannte „Repräsentationslücke“ zwischen einer (angeblich) „korrupten Elite“ und „dem tugendhaften Volk“. Vor allem vor dem Hintergrund ausufernder politischer Korruption, wachsender Kriminalität und Gewalt, und ökonomischer Ungleichheit, die das Vertrauen der Bürger in die politische Klasse schwächen, sind populistische Aussagen besonders erfolgversprechend. Der Aufstieg des Populismus ist daher in erster Linie ein Symptom einer Krise repräsentativ-demokratischer Verfahren, die eigentlich die Legitimität demokratischer Ergebnisse gewährleisten sollten.

Im Amt müssen sich populistische Regierungen allerdings den hohen Erwartungen ihrer Wähler an einen Politikwandel stellen. Sobald Populisten Regierungsverantwortung übernehmen, stehen sie vor einem immensen Glaubwürdigkeitsproblem. Das heißt, sie riskieren als unglaubwürdig wahrgenommen zu werden, wenn sie sich wie ihre Vorgänger verhalten. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Populisten in ihren Wahlkampfbotschaften umfangreiche Reformprogramme versprochen haben.

Ob sich populistische Regierungen radikalieren oder ihr Verhalten an der Macht moderieren, hängt von verschiedenen Faktoren ab, die es ihnen ermöglichen oder sie daran hindern ihre politische Agenda frühzeitig anzugehen. Zu nennen sind hier einerseits institutionelle Faktoren, die es der Regierung (bzw. dem Präsidenten) erlauben gemeinsam mit dem Kongress die Politik zu gestalten, oder ihr Instrumente zur Verfügung stellen, jenseits des Kongresses zu regieren. Das heißt, populistische Präsidenten mit einer komfortablen Mehrheit im Parlament haben weniger Anreize ihre politische Agenda jenseits demokratischer Prozesse umzusetzen. Sehen sich Populisten andererseits einem konfrontativen Kongress gegenüber, können sie sich radikalieren und gegen etablierte liberal-demokratische Institutionen wenden. Am problematischsten für die Qualität lateinamerikanischer Demokratien waren populistische Bestrebungen demokratische Institutionen zu reformieren.

Vor dem Hintergrund politischer Spannungen zwischen den Gewalten, kommt zwei Akteursgruppen eine besondere Bedeutung zu. Sowohl die Bevölkerung als auch das Militär haben seit der letzten Demokratisierungswelle in den 1980er-Jahren entscheidenden Einfluss auf den Ausgang politischer Konflikte zwischen Präsidenten, der Legislative und Judikative genommen. Beide Akteursgruppen können dabei zu einer demokratieförderlichen oder -gefährdenden Lösung des Konfliktes beitragen. Es zeigt sich, dass populistische Präsidenten besonders auf die Unterstützung der Bevölkerung angewiesen sind, um ihre Position gegenüber anderen politischen Akteuren im System zu stärken. Öffentliche Unterstützung wird daher als eine besondere „Waffe populistischer Akteure“ in politischen Machtkämpfen bezeichnet (Roberts 2007: 7). Die politische Rolle des Militärs in der Region hat sich

seit der letzten Demokratisierungswelle gewandelt. Das Militär ist allerdings immer noch ein wichtiger Akteur im institutionellen Gleichgewicht. Auch für populistische Regierungen sind konfliktfreie Beziehungen zum Militär daher relevant, insbesondere vor dem Hintergrund geplanter weitreichender Reformen (siehe Kuehn und Trinkunas 2017).

Populismus und horizontale Gewaltenteilung

Der Aufstieg von Populisten an die Macht kann vor allem in nichtkonsolidierten Demokratien ein einzigartiges Gelegenheitsfenster für institutionelle Reformen eröffnen. Hinzu kommt, dass in präsidentiellen Regierungssystemen, wie wir sie in Lateinamerika vorfinden, die horizontale Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative besonders ausgeprägt ist. Da die Einschränkung der Exekutive häufig im Mittelpunkt einer wirksamen Gewaltenteilung steht, haben populistische Präsidenten starke Anreize, das institutionelle Kräfteverhältnis zu ihren Gunsten zu ändern, wenn sie über die entsprechenden Mittel verfügen.

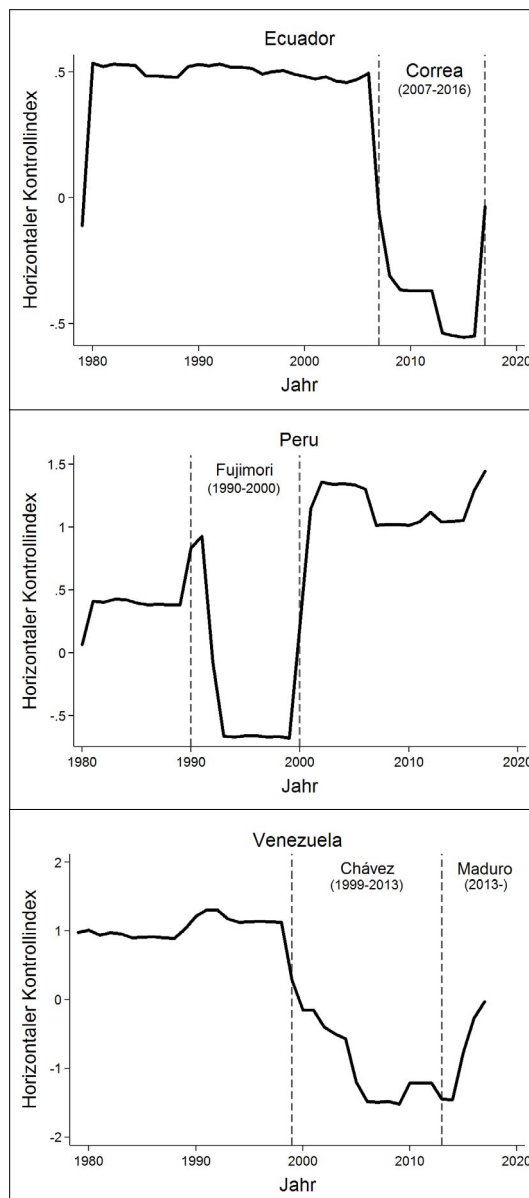


Abb. 2
Abbau institutioneller Kontrollen gegenüber der Exekutive in ausgewählten Ländern

Anmerkung: Der „Horizontale Kontrollindex“ misst die Fähigkeit staatlicher Institutionen und Akteure, wie etwa der Legislative und Judikative, die Regierungsarbeit zu kontrollieren und gegebenenfalls zu sanktionieren.

Quellen: Eigene Darstellung auf Basis der Daten von Ruth 2018 und Coppedge et al. 2018 (V-Dem Project).

Abbildung 2 illustriert den stetigen und massiven Abbau institutioneller Kontrollen gegenüber der Exekutive („checks and balances“) während der Regierungszeit der populistischen Präsidenten Rafael Correa in Ecuador (2007-2016), Alberto Fujimori in Peru (1990-2000), und Hugo Chávez in Venezuela (1999-2013). Am Beispiel der nachfolgenden Regierungen in Ecuador und Peru zeigt sich, dass eine Rückkehr zum institutionellen Gleichgewicht zwischen der Exekutive und den anderen Gewalten möglich ist, wenn sich nachfolgende Akteure um die Einhaltung demokratischer Grundregeln bemühen. Die Verbesserung horizontaler Kontrollen gegenüber der Exekutive im Fall Venezuelas unter Präsident Maduro, kann auf den Erfolg der Opposition in den Parlamentswahlen des Jahres 2015 zurückgeführt werden, die darauffolgende Entmachtung des Parlaments im Jahr 2017 wird in Abbildung 2 allerdings noch nicht erfasst, da die Datengrundlage nur bis zum Jahr 2016 reicht.

Institutionenreformen im Kontext repräsentativer Demokratien sind eine komplexe Angelegenheit an der normalerweise mehrere politische Akteure beteiligt sind. Es ist daher zu erwarten, dass der Abbau horizontaler Kontrollen höchstwahrscheinlich von jenen politischen Akteuren bekämpft wird, die von einer möglichen Veränderung negativ beeinflusst werden. Dies sind in den meisten Fällen eben jene traditionellen Eliten, die in Opposition zu populistischen Regierungen stehen. Die exemplarisch ausgewählten populistischen Präsidenten in Abbildung 2 waren alle in der Lage, den schlechten Ruf traditioneller Eliten für weitreichende institutionelle Reformen auszunutzen. Gleichzeitig konnten sie sich zumindest in der Anfangsphase ihrer Amtszeit auf einen hohen Rückhalt in der Bevölkerung für ihre Agenda des institutionellen Wandels berufen (siehe Ruth 2018).

Die Gefahr einer offenen Konfrontation zwischen den unterschiedlichen Gewalten in präsidentiellen Systemen ist daher nicht zu unterschätzen. Hinzu kommt, dass je nach Kontext im Extremfall beide Seiten zu undemokratischen Mitteln greifen und so zur Erosion der Demokratie beitragen können.

Populismus und vertikale Kontrolle der Regierenden

Neben der Machtkonzentration in der Exekutive, haben Populisten häufig eine Präferenz für ein radikal-demokratisches Modell, das auf das Mehrheitsprinzip abstellt und einen plebiszitären Partizipationsstil bevorzugt. Die Auswirkungen populistischer Regierungen auf die Qualität von Wahlen sind allerdings weniger eindeutig. Einerseits lässt sich in vielen Fällen beobachten, dass sich Populismus an der Macht negativ auf demokratischen Wettbewerb auswirken kann. Andererseits birgt der Populismus auch das Potenzial die politische Partizipation zu stärken, und durch die Einbeziehung unterprivilegierter Gruppen und die Ausweitung plebiszitärer Institutionen als Korrektiv für die repräsentative Demokratie zu dienen.

Als besonders problematisch wird der Einfluss populistischer Regierungen auf freie und gleiche Wahlen angesehen. Auch wenn Wahlen nicht vollständig abgeschafft werden und die Opposition im Allgemeinen eine gewisse Gewinnchance behält, tendieren Populisten an der Macht dazu, bürgerliche Freiheiten einzuschränken und den Wettbewerb zu ihren Gunsten zu verzerren. Das heißt, dass Populisten zwar häufig auf die direkte Legitimation durch Wahlen referieren, sie jedoch weniger besorgt über die Fairness und Offenheit des Wettbewerbs sind. Politische Regime können unter populistischen Regierungen daher in einen sogenannten „kompe-

titiven Autoritarismus“ abdriften, der sich durch die Begrenzung oppositioneller Kräfte und die Manipulation von Wahlergebnissen auszeichnet (siehe Levitsky und Loxton 2013).

Abbildung 3 zeigt exemplarisch wie die Qualität demokratischer Wahlen unter populistischen Regierungen abgenommen hat. Während Bolivien einen moderaten Rückgang der Qualität von Wahlen unter Evo Morales (2006-) verzeichnet, weisen Nicaragua seit dem Amtsantritt von Daniel Ortega (2007-) und Venezuela unter Hugo Chávez eine deutliche Entwicklung in Richtung eines kompetitiv-autoritären Systems auf. In Venezuela hat sich dieser Trend unter Nicolás Maduro weiter fortgesetzt und zu einem voll ausgeprägten Autoritarismus geführt (siehe Kurtenbach 2019).

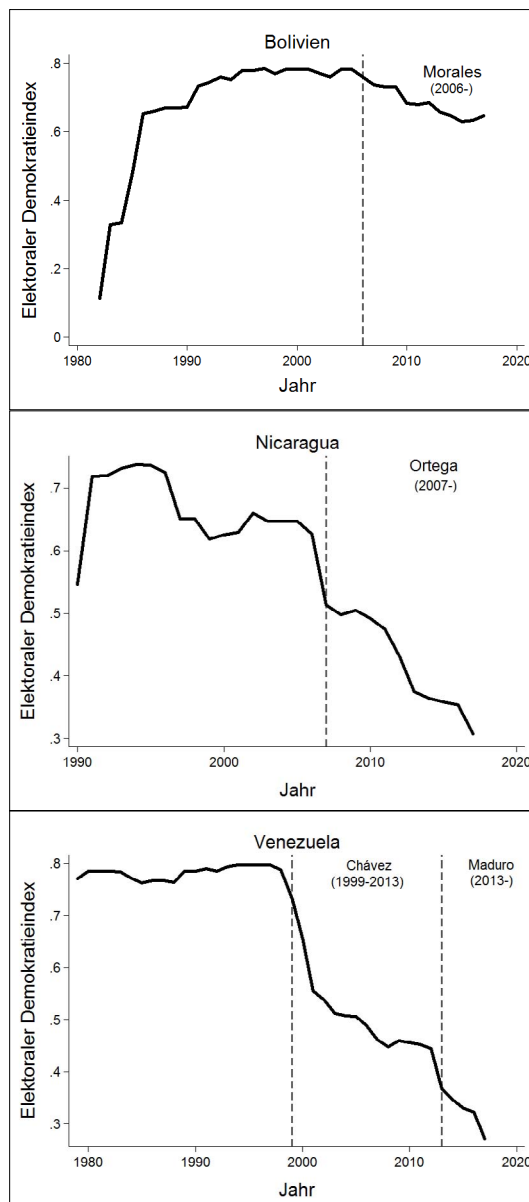


Abb. 3
Abbau der Qualität von Wahlen in ausgewählten Ländern

Anmerkung: Der „Elektorale Demokratieindex“ misst die Qualität kompetitiver Wahlen um politische Ämter inklusive des Schutzes der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten von Ruth 2018 und Coppedge et al. 2018 (V-Dem Project).

Jenseits von Wahlen haben populistische Präsidenten oft starke Anreize, die von ihnen versprochenen, komplexen politischen Veränderungen durch direktdemokratische Entscheide zu legitimieren. Falls sie über diese Instrumente nicht verfügen, werden sie häufig in ihre Agenda für institutionelle Veränderungen aufgenommen. Die Einführung oder Erweiterung von direktdemokratischen Instrumenten ist per-

fekt geeignet, um politische Versprechen nach deren Amtsantritt zu adressieren, da sie die direkte Einbeziehung der Bürger in den Entscheidungsprozess ermöglichen. Darüber hinaus lässt sich die Neigung des Populismus zu direktdemokratischen Verfahren ebenfalls auf den Gegensatz zwischen der „korrupten“ Elite und dem „tugendhaften“ Volk zurückführen.

Brasilien und Mexiko

Basierend auf diesen Lehren aus der Vergangenheit in Lateinamerika, sollen nun die beiden Neuzugänge unter den populistischen Regierungen in der Region eingeordnet werden. Die Wahl Jair Bolsonaro zum Präsidenten von Brasilien fand vor dem Hintergrund des ausufernden Korruptionsskandals um den Fall Lava Jato (Autowäsche) statt, der das Vertrauen der Brasilianer in die politische Klasse des Landes nachhaltig erschüttert hat. In ähnlicher Weise hat in Mexiko vor allem die Unfähigkeit vorangegangener Regierungen, die akuten Probleme der sozialen Ungleichheit zu lösen sowie die grassierende Gewalt gegen die Zivilbevölkerung im Kontext des Kampfes gegen Drogenkartelle einzudämmen, die Wahl von AMLO zum Präsidenten begünstigt.

Bolsonaro und AMLO dienen als gute Beispiele dafür, dass Populismus sowohl mit rechten als auch mit linken Ideologien erfolgreich verknüpft werden kann. Ein Vergleich zeigt aber auch, dass politische Akteure sich sowohl im Grad ihres populistischen Diskurses als auch in Bezug auf die Radikalität ihrer ideologischen Positionen unterscheiden können (siehe Abb. 1). Die Radikalität beider Aspekte – des populistischen Diskurses und der politischen Position – kann für die Einschätzung der Konsequenzen für die Demokratie Relevanz haben.

Eine aktuelle Studie zur politischen Rhetorik der beiden Präsidenten zeigt auf, dass Bolsonaros populistischer Diskurs weitaus weniger konsistent und ausgeprägt ist als der von AMLO. [2] Ideologisch hingegen stellt Bolsonaro mit seinen rechtsextremen Positionen eine Ausnahme unter den Populisten der Region dar. So ähnelt Bolsonaro mit seinen „bala, boi e biblia“ Positionen (Kugel, Vieh und Bibel) eher radikal rechtspopulistischen Politikern in Europa als den ökonomisch neoliberalen populistischen Präsidenten Fujimori in Peru oder Menem in Argentinien. Hinzu kommt, dass Bolsonaro in seinem Wahlkampf nicht nur rechtsextreme, sondern auch offen antidemokratische Positionen vertreten hat. Seine diskriminierenden Aussagen gegenüber Minderheiten, sowie seine anerkennenden Äußerungen gegenüber der Militärdiktatur lassen viele Beobachter daher um die Demokratie in Brasilien fürchten.

Dagegen hat AMLO im Rahmen seines dritten Präsidentschaftswahlkampfes seine ideologische Position deutlich moderiert und kann eher als mitte-links Kandidat eingestuft werden. Seine Wahlkampfversprechen sehen vor allem umfangreiche Sozialreformen und einen Strategiewandel im Kampf gegen die Drogenkartelle vor. Bedenklich stimmen in seinem Fall vor allem seine Affinität zur exzessiven Nutzung plebiszitärer Instrumente sowie seine Pläne zur Einführung einer Nationalgarde (*Guardia Nacional*) im Zusammenhang mit dem Kampf gegen die Kriminalität.

² Vergleicht man verschiedene Reden dieser Politiker vor unterschiedlichem Publikum und in unterschiedlichen Kontexten (z.B. im Wahlkampf oder im Parlament), kann Bolsonaros Diskurs im Durchschnitt lediglich als etwas populistisch eingestuft werden, während AMLO's Reden sehr stark von einem populistischen Diskurs geprägt sind (Lewis, Clarke und Barr 2019, Global Populism Database, Team Populism/ *The Guardian*).

Unterstützung des Präsidenten im nationalen Kongress

Aufgrund des fragmentierten Parteiensystems sind Präsidenten in Brasilien normalerweise auf eine Koalition aus verschiedenen Parteigruppen im Kongress angewiesen. Obwohl Bolsonaros eigene Partei (Partido Social Liberal, PSL) in den letzten Parlamentswahlen nur wenige Sitze im Kongress gewinnen konnte, lehnte er die üblichen strategischen Mittel zur Koalitionsbildung im Kongress bisher bewusst ab (Hunter und Power 2019). Zumindest in einigen Punkten seiner rechtsextremen Agenda kann er allerdings mit der Unterstützung mächtiger, konservativer Parlamentariergruppen rechnen, die ihm bei der Beschaffung von Mehrheiten im Kongress über Parteigruppierungen hinweg behilflich sein können (Lichterbeck 2019). Ein koordiniertes Vorgehen der Opposition im Kongress – als Gegengewicht zu Bolsonaros Agenda – ist allerdings aufgrund der starken Fragmentierung ebenfalls nicht zu erwarten. Offen bleibt bisher auch der Einfluss anderer mächtiger Persönlichkeiten im Kabinett Bolsonaros, wie etwa Paulo Guedes (Wirtschaft) und Sergio Moro (Justiz).

AMLO's Partei MORENA (Movimiento Regeneración Nacional) konnte dagegen von seinem Erdrutschsieg bei den vergangenen Wahlen profitieren. Sie verfügt im Abgeordnetenhaus über eine absolute Mehrheit und gemeinsam mit den Allianzpartnern der konservativen Partido Encuentro Social (PES) und der Arbeiterpartei (PT) auch über eine absolute Mehrheit im Senat. Gegründet im Jahr 2014, ist MORENA selbst allerdings eine sehr junge Partei und ein Sammelbecken für Progressive, evangelikale Christen, Marxisten und ehemalige PRI-Funktionäre. Inwiefern MORENA eine disziplinierte Mehrheit für AMLOs Agenda im Kongress gewährleisten kann bleibt abzuwarten. Obwohl die Opposition weniger fragmentiert ist als in Brasilien, wurden insbesondere die traditionellen Parteien PRI, PAN und PRD von den Wählern deutlich abgestraft. Dass diese Parteien ein politisches Gegengewicht und eine aktive Kontrollfunktion gegenüber AMLO einnehmen können erscheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt unwahrscheinlich (Castañeda 2019).

Regieren jenseits des nationalen Kongresses

Auch wenn brasilianische Präsidenten normalerweise auf die Unterstützung einer Parteienkoalition im Kongress angewiesen sind, stehen ihnen verschiedene verfassungsmäßige Instrumente zur Verfügung, die ihre Position gegenüber dem Kongress stärken. Insbesondere das präsidentielle Veto und die Befähigung Gesetze per exekutiver Dekrete (*medidas provisionarias*) zu erlassen, können hier als besondere strategische Mittel bei Streitigkeiten mit dem Kongress dienen (Power 1998). Bisher hat Bolsonaro vor allem durch den Erlass administrativer Dekrete verschiedene Kernthemen seiner Agenda (zumindest vorübergehend) umgesetzt. Darunter die Einschränkung von LSBT-Rechten, die Überwachung internationaler NROs, und den Abbau von Restriktionen für Waffenbesitzer. Zumindest eines seiner administrativen Dekrete, zum Thema Informationsfreiheit, hat das Abgeordnetenhaus bereits blockiert. Inwieweit sich eine Mehrheit gegen Bolsonaro bei anderen Themen finden lässt, bleibt abzuwarten.

Ausgestattet mit einer absoluten Mehrheit im Kongress, sollte man erwarten, dass AMLO es nicht nötig hat jenseits des Kongresses zu regieren. Allerdings hat

sich bereits vor seinem Amtsantritt seine Affinität zu einem plebiszitären Regierungsstil gezeigt. Eine seiner umstrittensten Entscheidungen, den Baustopp des neuen Flughafens in Texcoco, ließ AMLO durch ein (informelles) Referendum legitimieren, an dem allerdings nur knapp über 1 Prozent der Wahlbevölkerung teilgenommen hatte. Eine für den 21. März vorgesehene Abstimmung zum Thema der Nationalgarde wurde, aufgrund der fraglichen Verfassungsgrundlage, abgesagt (Sandoval und Welp 2018). In diesem Zusammenhang hat das Abgeordnetenhaus kürzlich einer Änderung des Artikels 35 der mexikanischen Verfassung zugestimmt, der die Möglichkeiten direktdemokratischer Entscheide reguliert und erweitert. In diesem Zusammenhang wurde beispielsweise auch die Möglichkeit der Abberufung des Präsidenten durch die Bevölkerung („recall“) vorgeschlagen. Ein Instrument, das sowohl in der Theorie als auch in der Praxis mit Hinblick auf seine Wirkung auf demokratische Entscheidungsprozesse hoch umstritten ist.

Die Rolle des Militärs

In Bolsonaro hat das Militär einen mächtigen Verbündeten. Er ist ein ehemaliger Fallschirmjäger, der bereits früher durch provokante Äußerungen zur Militärdiktatur aufgefallen war, und in seinem Kabinett finden sich acht Minister mit Militärhintergrund wieder (mehr als ein Drittel). Innerhalb seiner ersten drei Monate im Amt hat Bolsonaro bereits deutliche positive Signale in Richtung des Militärs gesandt: so fielen etwa die Einsparungen im Budgetgesetz im Militärbereich geringer aus als erwartet und die von Bolsonaro als Prestigeprojekt angestrebte Pensionsreform sieht ebenfalls Vergünstigungen für Militärs vor. Erst vor Kurzem hat Bolsonaro mit seiner Aufforderung für Aufregung gesorgt, den Jahrestag des Militärputsches (am 31. März 1964) angemessen zu würdigen.

AMLO hingegen hat sich in seinem Wahlkampf des Öfteren kritisch gegenüber dem Militär und seiner Rolle im Kampf gegen die Drogenkartelle geäußert. Allerdings musste er bereits kurz nach seiner Wahl die zentrale Rolle des Militärs für die innere Sicherheit des Landes anerkennen. Eine der umstrittensten Initiativen seiner Regierung, die kürzlich Zustimmung im Kongress erhalten hat, ist die Gründung einer Nationalgarde, die im Kampf gegen die Kriminalität eingesetzt werden soll (Pedroza 2019).

Öffentliche Zustimmung

Ein starker Rückhalt des Präsidenten in der Bevölkerung kann eine wichtige Machtressource im institutionellen Gefüge präsidentieller Systeme sein. Gerade für Bolsonaro ist die Zustimmung in der Bevölkerung für seine Regierungstätigkeit hoch relevant, da sie seiner heterogenen Unterstützerkoalition strategische Anreize bietet seinen Gesetzesvorhaben zuzustimmen. Vor dem Hintergrund des hochfragmentierten Kongresses und der geringen Institutionalisierung politischer Parteien sind individuelle Parlamentarier mehr denn je um ihre öffentliche Wahrnehmung besorgt (*The Economist* 2018). Neueste Umfragen zeigen, dass sich Bolsonaros Zustimmungswerte stark rückläufig entwickeln. Sie sind von anfänglichen 67 Prozent zum Zeitpunkt seiner Inauguration, auf 57 Prozent im Februar gefallen, und im

März aufgrund verschiedener Skandale weiter gesunken (auf 51 Prozent). Im Vergleich ist Bolsonaro in Brasilien der Präsident mit den niedrigsten Zustimmungswerten nach drei Monaten im Amt (siehe IBOPE Inteligência 2019). Die ersten Anzeichen der Auswirkungen geringer Zustimmungswerte für Bolsonaro zeigen sich bereits im Zusammenhang mit dem holprigen Start der Rentenreform im Kongress.

Demgegenüber kann AMLO nach über 100 Tagen im Amt besonders hohe und stabile Zustimmungswerte um die 80 Prozent vorweisen (Zissis und Sonneland 2019). Dies lässt sich vor allem auf mehrere öffentlichkeitswirksame Entscheidungen zurückführen, wie etwa den geplanten Verkauf des Präsidentenjets, die Umwandlung des Präsidentenpalastes in ein Museum, oder die Kürzung des Präsidentenbudgets. Auch die Nutzung informeller Referenden und der Vorstoß der Regierung im Kongress direktdemokratische Instrumente auszuweiten, hatte höchstwahrscheinlich einen positiven Einfluss auf die Unterstützung AMLOs in der Bevölkerung.

Wehret den Anfängen

Die Erfahrungen der Vergangenheit haben uns gelehrt, dass die weitreichendsten Konsequenzen populistischer Regierungen einerseits durch die Reformierung oder Neugestaltung von Verfassungen, andererseits durch die Abschaffung oder Aushöhlung demokratischer Institutionen durch drastische verfassungswidrige Aktionen (wie etwa der Selbstputsch [*autogolpe*] von Fujimori) erfolgen. Ein Blick auf die ersten Monate der Amtszeit von Bolsonaro und AMLO zeichnet ein gemischtes Bild für die Zukunft der Demokratie in Brasilien und Mexiko. Bedenklich stimmt vor allem die Nutzung administrativer Dekrete durch Bolsonaro zu hochsensiblen Themen wie Menschenrechten und politischer Transparenz, sowie die Verwicklung Bolsonaros und seiner Familie in kriminelle Netzwerke und Skandale.

Auch AMLOs Affinität zu einem plebiszitären Regierungsstil und die in diesem Zusammenhang angeregten institutionellen Reformen zur Ausweitung direktdemokratischer Instrumente beunruhigt. Obwohl direktdemokratische Instrumente oft als ein Mittel gegen die demokratische Repräsentationskrise angeführt werden, sind die konkrete Ausgestaltung dieser Instrumente und ihr Zusammenwirken mit repräsentativ-demokratischen Strukturen höchst umstritten. Die Einführung der Abberufung des Präsidenten durch die Bevölkerung könnte weit über die Amtszeit AMLOs hinaus die Logik des politischen Systems in Mexikos verändern.

Wer kann die populistischen Regierungen in Brasilien und Mexiko in die Schranken weisen? Beide Präsidenten haben hohe Erwartungen in der Bevölkerung geweckt. In Brasilien deutet sich bereits eine Kehrtwende in der öffentlichen Zustimmung zu Bolsonaro und seiner Agenda an. Inwiefern diese seinen politischen Spielraum und die Unterstützung im Kongress für seine politische Agenda einschränkt, wird sich in den nächsten Monaten zeigen. Solange die Opposition allerdings keine glaubwürdige Alternative anbietet und das Vertrauen der Bevölkerung in die politische Elite stärkt, steuert Brasilien auf die nächste Regierungskrise zu.

Es bleibt abzuwarten, ob AMLO die hohen Zustimmungswerte in der Bevölkerung aufrechterhalten kann. Bedenklich ist in diesem Zusammenhang vor allem auch die weitere Nutzung von direktdemokratischen Instrumenten, die zu einer anhaltenden Wahlkampfatmosphäre führen könnten (eine Strategie, die auch von

Correa in Ecuador genutzt wurde) und zu Legitimationsproblemen zwischen unterschiedlichen demokratischen Entscheidungsmustern führen kann (wie etwa beim BREXIT). Solange die öffentliche Unterstützung des Präsidenten hoch ist, wird es für andere inländische Akteure schwierig, den Präsidenten in die Schranken zu weisen. Eine entscheidende Rolle bei der demokratischen Einhegung präsidentieller Bestrebungen kommt daher der Partei des Präsidenten (MORENA) und seinen Koalitionspartner (PSE und PT) zu, die einen moderierenden Einfluss ausüben könnten.

Der Einfluss internationaler Akteure im Umgang mit populistischen Regierungen ist eher gering einzuschätzen. Noch ist es zu früh in beiden Fällen von der Erosion demokratischer Institutionen zu sprechen und auch ein Abdriften in kompetitiv-autoritäre Strukturen lässt sich (noch) nicht absehen. Dennoch sollte die internationale Gemeinschaft insbesondere inländische demokratische Kräfte fördern und unterstützen und in ihrer Kontrollfunktion gegenüber ihren Regierungen bestärken.

Literatur

- Castañeda, Jorge G. (2019), AMLO's First 100 Days: The Ugly, the Absurd and the Good, in: *The New York Times*, 12. März, www.nytimes.com/2019/03/12/opinion/international-world/mexico-amlo-government-100days.html (23. April 2019).
- Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen et al. (2018), *V-Dem Codebook V8*, April, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3172791> (23. April 2019).
- Flemes, Daniel (2018), *Wahl in Brasilien: Rechtspopulismus auf dem Vormarsch*, GIGA Focus Lateinamerika, 5, September, www.giga-hamburg.de/de/publikation/wahl-in-brasilien-rechtspopulismus-auf-dem-vormarsch (23. April 2019).
- Hawkins, Kirk A., Ryab E. Carlin, Levente Littvay und Cristóbal Rovira Kaltwasser (2019), *The Ideational Approach to Populism. Concept, Theory, and Analysis*, London: Routledge.
- Hunter, Wendy und Timothy J. Power (2019), Bolsonaro and Brazil's Illiberal Backlash, in: *Journal of Democracy*, 30, 1, 68-82.
- IBOPE Inteligência (2019), *Cerca de um terço dos brasileiros avalia como ótima ou boa a administração de Jair Bolsonaro*, Notícias e Pesquisas, 20. März, www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/cerca-de-um-terco-dos-brasileiros-avalia-como-otima-ou-boa-a-administracao-de-jair-bolsonaro/ (23. April 2019).
- Inter-Parliamentary Union (2019), *New Parline*, <https://data.ipu.org/> (23. April 2019).
- Kuehn, Daniel und Harold Trinkunas (2017), Conditions of Military Contestation in Populist Latin America, in: *Democratization*, 24, 5, 859-880.
- Kurtenbach, Sabine (2019), *Venezuela – Wahlen allein reichen nicht*, GIGA Focus Lateinamerika, 1, Januar, www.giga-hamburg.de/de/publikation/venezuela-wahlen-allein-reichen-nicht (23. April 2019).
- Levitsky, Steven und James Loxton (2013), Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes, in: *Democratization*, 20, 1, 107-136.
- Lewis, Paul, Sean Clarke und Caelainn Barr (2019), How We Combed Leaders' Speeches to Gauge Populist Rise, in: *The Guardian*, 8. März, www.theguardian.com/world/2019/mar/06/how-we-combed-leaders-speeches-to-gauge-populist-rise (23. April 2019).

-
- Lichterbeck, Philipp (2019), Brasiliens Präsident Bolsonaro und die drei B seiner Politik, in: *Der Standard*, 20. März, www.derstandard.de/story/2000099755148/brasiliens-praesidentbolsonaro-und-die-drei-b (23. April 2019).
- Mudde, Cas und Cristóbal Rovira Kaltwasser (Hrsg.) (2012), *Populism in Europe and the Americas. Threat or Corrective for Democracy?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pedroza, Luicy (2019), 100 Tage AMLO in Mexiko: gemischte Signale, GIGA Focus Lateinamerika, 2, März, www.giga-hamburg.de/en/publication/amlos-first-100-days-mixed-signals (23. April 2019).
- Power, Timothy J. (1998), The Pen Is Mightier than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil, in: John M. Carey und Matthew Soberg Shugart (Hrsg.), *Executive Decree Authority*, Cambridge: Cambridge University Press, 197-230.
- Roberts, Kenneth M. (2007), Latin America's Populist Revival, in: *SAIS Review of International Affairs*, 27, 1, 3-15.
- Ruth, Saskia P. (2018), Populism and the Erosion of Horizontal Accountability in Latin America, in: *Political Studies*, 66, 2, 356-375.
- Sandoval, Martha und Yanina Welp (2018), *Va que vuelva: AMLO y la consulta por el aeropuerto*, 31. Oktober, www.swissinfo.ch/spa/democraciadirecta/punto-de-vista_va-que-vuela--amlo-y-la-consulta-por-el-aeropuerto-/44512148 (23. April 2019).
- Team Populism (2018), *Policy Brief on Populism in Europe and the Americas: What, When, Who, and So What?*, https://populism.byu.edu/App_Data/Publications/SegoviaMemo%20_final.pdf (23. April 2019).
- The Economist* (2018), El Estado soy yo. AMLO Will Be the Most Powerful Mexican President in Decades, 1. Dezember, www.economist.com/the-americas/2018/12/01/amlo-will-be-the-most-powerful-mexican-president-in-decades (23. April 2019).
- Zissis, Carin und Holly K. Sonneland (2019), *Approval Tracker: Mexico's President AMLO*, Americas Society/Council of the Americas, 19. März, www.as-coa.org/articles/approval-tracker-mexicos-president-amlo (23. April 2019).

Die Autorin

Dr. Saskia P. Ruth-Lovell ist Research Fellow am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien. In ihrer Forschung analysiert sie die Auswirkungen von Phänomenen wie Populismus und Klientelismus auf die Stabilität und Leistungsfähigkeit demokratischer Systeme in Lateinamerika.

saskia.ruth@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/ruth

GIGA-Forschung zum Thema

GIGA-Mitarbeiter forschen aus unterschiedlichen Perspektiven zum Thema Populismus. Die Mitglieder des GIGA Forschungsschwerpunktes 1 „Politische Verantwortlichkeit und Partizipation“ beleuchten den Zusammenhang zwischen Populismus und demokratischen Institutionen, während die Mitarbeiter des GIGA Forschungsschwerpunktes 4 „Macht und Ideen“ die Rolle des Populismus im Kontext internationaler Beziehungen untersuchen.

GIGA-Publikationen zum Thema

Andreadis, Ioannis und Saskia P. Ruth-Lovell (2019), Elite Surveys, in: Kirk A. Hawkins, Ryan E. Carlin, Levente Littvay und Cristóbal Rovira Kaltwasser (Hrsg.), *The Ideational Approach to Populism: Concept, Theory, and Analysis*, London: Routledge, 112-127.

Plagemann, Johannes und Sandra Destradi (2019), Populism and Foreign Policy: The Case of India, in: *Foreign Policy Analysis*, 15, 2, 283-301.

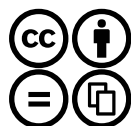
Plagemann, Johannes und Andreas Ufen (2017), *Spielarten des Populismus in Asien*, GIGA Focus Asien, 7, November, www.giga-hamburg.de/de/publication/spielarten-des-populismus-in-asien.

Ruth, Saskia P., Yanina Welp und Laurence Whitehead (Hrsg.) (2017), *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-first Century*, Colchester: ECPR Press.

Impressum



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Internet gelesen und heruntergeladen werden unter www.giga-hamburg.de/giga-focus und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Der GIGA Focus wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Prof. Dr. Sabine Kurtenbach

Redaktion GIGA Focus Lateinamerika: Dr. Daniel Flemes

Lektorat: Petra Brandt

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21

20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

giga-focus@giga-hamburg.de

