

Korruption in Brasilien - ein Fass ohne Boden: der Lava-Jato-Fall, seine Aufklärung und die regionalen Implikationen

Wesche, Philipp; Zilla, Claudia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wesche, P., & Zilla, C. (2017). *Korruption in Brasilien - ein Fass ohne Boden: der Lava-Jato-Fall, seine Aufklärung und die regionalen Implikationen*. (SWP-Aktuell, 39/2017). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-53611-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Korruption in Brasilien – ein Fass ohne Boden

Der Lava-Jato-Fall, seine Aufklärung und die regionalen Implikationen

Philipp Wesche / Claudia Zilla

In Brasilien gerät Präsident Michel Temer aufgrund von Korruptionsvorwürfen zunehmend unter Druck. Bereits im Mai wurden strafrechtliche Ermittlungen gegen ihn aufgenommen. Nun rückt auch eine Entscheidung des Obersten Wahlgerichts über den Vorwurf illegaler Wahlkampffinanzierung näher. Der Wahlsieg, den Temer 2014 zusammen mit Dilma Rousseff errang, könnte annulliert werden. Zugleich sind die regionalen Verzweigungen des Bestechungssystems in den letzten Monaten immer deutlicher geworden. Dafür sorgten Aussagen, die verurteilte Manager des Odebrecht-Konzerns gegen Strafminderung machten. Die brasilianische Justiz hat diese Informationen jetzt ausländischen Staatsanwaltschaften zugänglich gemacht, so dass auch in anderen lateinamerikanischen Ländern mit neuen Prozessen gegen mutmaßlich korrupte Politikerinnen und Politiker zu rechnen ist. Angesichts der Affäre sollte Deutschland in der Zusammenarbeit mit Brasilien und Lateinamerika noch stärker die Umsetzung von Antikorruptionsmaßnahmen fördern. Darüber hinaus gilt es dafür zu sorgen, dass deutsche Unternehmen sich nicht an illegalen Praktiken in der Region beteiligen.

Der Korruptionsskandal Lava Jato zieht immer weitere Kreise. Hervorgegangen aus einer einfachen Geldwäsche-Ermittlung an einer Autowaschanlage (lava jato) im brasilianischen Bundesstaat Paraná, erschütterte er zunächst den halbstaatlichen Ölkonzern Petrobras, von wo aus er die Baubranche und vor allem die Odebrecht-Gruppe erfasste. Neben diesen beiden Unternehmen steht mittlerweile auch der weltgrößte Fleischproduzent JBS wegen Korruption im Fokus.

In der Politik führte Lava Jato zu Verwerfungen ungekannten Ausmaßes. Das

Oberste Bundesgericht (Supremo Tribunal Federal) eröffnete Ermittlungsverfahren gegen zahlreiche Kongressabgeordnete und Minister der Regierung Michel Temers, der der Partei der Brasilianischen Demokratischen Bewegung (Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB) angehört. Seit Mai 2017 wird auch gegen den Präsidenten selbst ermittelt; die Vorwürfe lauten auf Korruption, Bildung einer kriminellen Vereinigung und Behinderung der Justiz. Zudem droht ihm die Annullierung des Wahlsiegs, den er 2014 zusammen mit der

damaligen Präsidentin Dilma Rousseff von der Arbeiterpartei (Partido dos Trabalhadores, PT) errang – als Rousseff im August 2016 des Amtes enthoben wurde, beerbte Temer sie als ihr Vize. Die Entscheidung des Obersten Wahlgerichts (Tribunal Superior Eleitoral) über den Vorwurf der illegalen Wahlkampffinanzierung wird für diesen Juni erwartet. Im Laufe des vergangenen Jahres wuchs sich der Korruptionsfall dann auch zur regionalen Affäre aus, nachdem verurteilte Manager des Odebrecht-Konzerns zahlreiche hochrangige Politikerinnen und Politiker aus anderen lateinamerikanischen Staaten belastet hatten.

Korruption als Konstante

Der Lava-Jato-Skandal ist in seinem Ausmaß bislang einzigartig, jedoch nicht der erste seiner Art. Große Korruptionsaffären sind in Brasilien vielmehr ein kontinuierliches Phänomen auf allen Staatsebenen, über Parteigrenzen hinweg und in allen Wirtschaftssektoren. In den letzten Dekaden wurden sie allerdings von Brasiliens großen Erfolgen überblendet, die der PT den Sieg bei den vergangenen vier Präsidentschaftswahlen einbrachten: Wachstum gekoppelt mit Umverteilung im Rückenwind des Rohstoffbooms; eine signifikante Reduzierung von Armut und sozialer Ungleichheit; die Entdeckung neuer Ölreserven; das regionale und internationale Engagement Brasiliens als aufstrebender Macht, die sich einer aktiven, selbstbewussten und breitgefächerten Außenpolitik verschrieb. Das südamerikanische Land avancierte zum Austragungsort von Großevents und zu einer Art globalen Marke.

Brasiliens Aufstieg begann unter der Regierung von Fernando H. Cardoso (1995–2002) von der Partei der Brasilianischen Sozialdemokratie (Partido da Social Democracia Brasileira, PSDB). Besondere Dynamik gewann die Entwicklung während der zwei Amtszeiten des PT-Politikers Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010). Beiden Präsidenten konnten Korruptionsvorwürfe nichts anhaben. Die Mensalão-Affäre von 2005

etwa, die sich um Bestechung von Abgeordneten drehte, überstand Lula ohne größeren politischen Schaden – obwohl sein Stabschef, der Vorsitzende der PT und deren Schatzmeister darin verwickelt waren.

Die Menschen im Land reagieren auf solche Skandale oft mit einer Mischung aus Realismus, Nüchternheit und Zynismus. Ihren Ausdruck findet diese Haltung in der Redewendung »Roubam e ainda fazem« (Sie stehlen, aber tun auch was). Die Selbstbereicherung der politischen Elite wird als Konstante gesehen und in der Regel toleriert – jedenfalls solange die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen stimmen.

Während der beiden Präsidentschaften Rousseffs (2011–2016) endete jedoch der Rohstoffboom, und damit nahmen Brasiliens interne und externe Herausforderungen zu. Angesichts von Rezession und Sparpolitik wuchs der Unmut der Bevölkerung über die Korruption, die mit den Lava-Jato-Ermittlungen aufgedeckt wurde. Ab 2014 kam es zu landesweiten Massendemonstrationen, die im August 2016 schließlich zur Amtsenthebung Rousseffs durch den Kongress führten. Juristisch basierte dieses Verfahren zwar auf dem Vorwurf, die Staatsfinanzen seien geschönt worden. Dabei ging es allerdings um ein fiskalpolitisches Instrument, dessen sich schon die Vorgängerregierungen bedient hatten – ohne solche Folgen. Die Amtsenthebung stand mit dem Lava-Jato-Skandal insofern in Verbindung, als sich viele der Korruption beschuldigte Kongressabgeordnete davon ein Ende des politischen Drucks und der Ermittlungen erhofften. Dies gilt insbesondere für die PMDB, die das Regierungsbündnis mit Rousseff aufkündigte und den Befürwortern der Amtsenthebung die erforderliche Mehrheit verschaffte. Der damalige PMDB-Vorsitzende und mittlerweile zurückgetretene Planungsminister Temers, Romero Jucá, sprach sich in einem Telefongespräch offen für einen Pakt zu Rousseffs Entlassung aus, um so die Lava-Jato-Ermittlungen zu beenden.

Drei politisch-institutionelle Faktoren charakterisieren die Korruption im brasilianischen

nischen Präsidentialismus als systemimmanent. Erstens werden politische Prozesse oft gleich zu Beginn von Korruption geprägt, wenn Parteien durch illegale Wahlkampffinanzierung an die Macht kommen. Dabei handelt es sich um Gelder, die etwa aus steuerlich nicht erfassten »zweiten Kassen« (*caxa dos*) einzelner Firmen stammen und von den Parteien nicht als Spenden angegeben werden. Zweitens fördert die Kombination aus hochfragmentiertem Parteiensystem (auch auf parlamentarischer Ebene), geringer Parteidisziplin und nationalen Koalitionsregierungen den Einsatz illegaler Zahlungen – auf diese Weise sollen politische Mehrheiten generiert und gehalten werden. Drittens besteht eine erhebliche Verschränkung zwischen Wirtschaft und Staat. Die brasilianischen Unternehmen sind stark von öffentlichen Aufträgen abhängig, während die staatliche Verwaltung hochgradig bürokratisiert und ineffizient ist. Firmen nutzen Bestechung als Instrument, um an öffentliche Zuschläge zu kommen und Verwaltungskosten zu meiden.

Betrachtet man Korruption als rationale und relationale – also soziale – Handlung, so liegen ihre Gründe auch in den erwarteten Reaktionen auf die eigene Handlung. Unter diesem Aspekt gilt: Die Wahrscheinlichkeit, dass Korruption rechtlich sanktioniert wird, ist in Brasilien traditionell extrem gering.

Das Korruptionsnetzwerk um Petrobras und JBS

Im Zentrum der seit 2014 andauernden Lava-Jato-Ermittlungen steht der Ölkonzern Petrobras, an dem der brasilianische Staat eine Mehrheitsbeteiligung hält. Ein Kartell von Auftragnehmern, vor allem aus der Baubranche, hatte die Ausschreibungen von Petrobras durch Preisabsprachen jahrelang unter sich aufgeteilt. Dem Konzern entstand so ein Schaden in Höhe von mehreren Milliarden Euro. Abgesichert wurden die Absprachen durch Bestechungsgelder an die Petrobras-Direktoren Paulo Roberto Costa (2004–2012), Renato Duque (2003–

2012) und Nestor Cerveró (2003–2008), die von PT, PMDB und PP (Partido Progressista) ernannt worden waren. Ebenso flossen Zahlungen in die Wahlkampfkassen und an Abgeordnete dieser Parteien. Dilma Rousseff hatte zwischen 2003 und 2010 – zunächst als Energieministerin, dann als Kabinettschefin – den Aufsichtsratsvorsitz des Ölkonzerns inne, bestreitet aber, von den Geldströmen gewusst zu haben.

Nachdem sich die Ermittlungen zunächst auf Petrobras konzentriert hatten, rückte schon bald der Baukonzern Odebrecht als zentraler Auftragnehmer in den Fokus. Dieser einigte sich im Dezember 2016 mit den US-Behörden auf einen Vergleich. Dabei bekannte sich Odebrecht schuldig, den US-amerikanischen Foreign Corrupt Practices Act verletzt zu haben, der die Bestechung ausländischer Amtsträger untersagt. Die Strafzahlung wurde im weiteren Verlauf auf die Rekordsumme von 2,6 Milliarden US-Dollar festgelegt. Spätestens mit diesem Vergleich entwickelte sich der Lava-Jato-Fall zu einer regionalen Affäre, da bekannt wurde, dass der Konzern auch außerhalb Brasiliens Bestechungsgelder gezahlt hatte.

Unabhängig von Petrobras und Odebrecht ermittelt die Justiz des Landes auch im Bereich der Fleischindustrie. Im Visier ist dabei der brasilianische Großproduzent JBS. Nach Ermittlungsdokumenten, die das Oberste Bundesgericht im Mai freigegeben hat, gestanden JBS-Manager, in den letzten zehn Jahren illegal Zahlungen an etwa 2000 Politikerinnen und Politiker geleistet zu haben. Unter den Beschuldigten sind auch Lula, Rousseff und Temer. Letzterer soll mehr als 4 Millionen Euro an illegalen Wahlkampfspenden erhalten haben. An Rousseff sollen Bestechungsgelder in Höhe von 30 Millionen Euro geflossen sein – gegen subventionierte Kredite der brasilianischen Entwicklungsbank (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES) an JBS für dessen Auslandsgeschäfte.

Zum Korruptionsnetzwerk gehören auch Betreiber paralleler Finanzmärkte, die gegen Provision die illegalen Zahlungen zwischen Wirtschaft und Politik über natio-

nale Grenzen hinweg abwickeln. Der verurteilte brasilianische Finanzier Alberto Youssef zeigte sich bereit, gegen Strafnachlass mit der Justiz Brasiliens und anderer latein-amerikanischer Länder zu kooperieren.

Erfolge einer verbesserten Antikorruptionsarchitektur

Vor dem Hintergrund dieser Skandale erscheint die Tatsache zunächst paradox, dass Brasilien über eine vergleichsweise fortschrittliche Antikorruptionsarchitektur verfügt. Allerdings spiegeln die Enthüllungen nicht nur das Ausmaß der Korruption, sondern auch die politischen Anstrengungen, die Brasilien im letzten Jahrzehnt zur Korruptionsbekämpfung unternommen hat. Lava Jato ist auch eine Erfolgsgeschichte.

Rechtliche Fortschritte in der Korruptionsbekämpfung

Insbesondere seit der Mensalão-Affäre 2005 gab es erhebliche rechtliche Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung. Dazu zählen etwa der Ausbau von Transparenz- und Rechenschaftspflichten durch das Transparenzgesetz von 2009 (Lei Complementar 131/2009) und das Informationszugangsgesetz von 2011 (Lei 12.527/2011) oder auch die Verabschiedung des »Gesetzes der weißen Weste« (Lei Complementar 135/2010) im Jahr 2010. Letzteres schließt Personen für acht Jahre von Wahlämtern aus, die wegen Missbrauchs öffentlicher Gelder, Stimmenkaufs oder illegaler Wahlkampffinanzierung ihr Amt niederlegen mussten oder verurteilt wurden. Gleiches gilt für Personen, deren Buchhaltung über öffentliche Ausgaben grobe Ungereimtheiten aufweist. Bei den letzten Parlamentswahlen 2014 waren von diesen Vorgaben 250 Kandidatinnen und Kandidaten betroffen.

Von besonderer Bedeutung für die Lava Jato-Ermittlungen sind das Antikorruptionsgesetz (Lei 12.846/2013) und das Gesetz zur Bekämpfung organisierter Kriminalität (Lei 12.850/2013), beide aus dem Jahr 2013. Mit dem Antikorruptionsgesetz führte Bra-

silien eine zivil- und verwaltungsrechtliche Unternehmenshaftung ein. Für die Bestechung von Beamten (oder Versuche dazu) sowie für illegale Angebotsabsprachen und Betrug bei öffentlichen Aufträgen können Unternehmen seither hart bestraft werden – mit Geldbußen von bis zu 20 Prozent des Jahresumsatzes, mit dem Ausschluss von öffentlichen Aufträgen oder gar mit Firmenauflösung. Zuvor waren ausschließlich natürliche Personen für Korruptionsdelikte haftbar. Diese müssen neben verwaltungs- und zivilrechtlichen auch mit strafrechtlichen Konsequenzen rechnen. Für Fälle von aktiver und passiver Korruption oder Veruntreuung öffentlicher Gelder droht das Strafrecht mit Amtsverlust, Geldstrafen und Haft bis zu zwölf Jahren.

Das Gesetz zur Bekämpfung organisierter Kriminalität erleichtert den Behörden die Ermittlungsarbeit. Im Kontext von Lava Jato ist vor allem relevant, dass die Kronzeugenregelungen präzisiert wurden. Diese existierten zwar schon vorher im brasilianischen Recht, wurden jedoch kaum angewendet. Gemäß dem Gesetz von 2013 dürfen die Gerichte nun Straftäter begnadigen oder ihre Haftstrafe um bis zu zwei Drittel reduzieren, wenn diese mit den Behörden kooperieren. Um eine effektive Anwendung zu gewährleisten, spezifiziert das Gesetz die erforderlichen Bedingungen, den genauen Ablauf sowie Schutzmechanismen für Kronzeuginnen und Kronzeugen.

Auf internationaler Ebene hat Brasilien alle relevanten Antikorruptionsabkommen ratifiziert: im Jahr 2000 das OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Beamter (obwohl Brasilien kein OECD-Mitglied ist), 2002 die Inter-amerikanische Konvention gegen Korruption und 2005 deren Pendant auf UN-Ebene.

Antikorruptionsorgane zwischen Aufklärung und Einflussnahme

Das Institutionengefüge der Korruptionsbekämpfung besteht auf Bundesebene im Kern aus der Bundesaufsichtsbehörde (Controladoria-Geral da União), dem Bundes-

rechnungshof (Tribunal de Contas), der Bundespolizei (Polícia Federal) und der Bundesanwaltschaft (Ministério Público Federal).

Die Bundesaufsichtsbehörde und der Bundesrechnungshof sind für die Überwachung der öffentlichen Finanzen zuständig und können auch selbst Sanktionen verhängen. So obliegt es der Bundesaufsichtsbehörde etwa, Unternehmen nach dem Antikorruptionsgesetz verwaltungsrechtlich zu sanktionieren. Der Bundesrechnungshof kann Geldbußen gegen Personen verhängen, deren Buchhaltung über die Verwendung öffentlicher Gelder grobe Unregelmäßigkeiten aufweist, und er muss sie hinsichtlich eines Ausschlusses von Wahlämtern gemäß Gesetz der weißen Weste bei den Wahlgerichten melden. Zudem ist der Bundesrechnungshof befugt, Personen von höheren Ämtern und Unternehmen von öffentlichen Aufträgen auszuschließen, wovon er im Jahr 2016 bei 191 Unternehmen und 726 Personen Gebrauch machte.

Im Zusammenhang mit den Lava-Jato-Ermittlungen steht die Unabhängigkeit beider Organe allerdings in Frage. So überführte Präsident Temer die als professionell und unabhängig geltende Bundesaufsichtsbehörde kurz nach seinem Amtsantritt in das neugeschaffene Ministerium für Transparenz und Rechnungsprüfung (Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União). Dessen erster Minister, Fabiano Silveira, musste im Mai 2016 zurücktreten, nachdem Mitschnitte eines ihn belastenden Telefonats veröffentlicht worden waren. Darin hatte er dem mittlerweile des Amtes enthobenen Senatspräsidenten, Renan Calheiros, Empfehlungen gegeben, wie er sich vor Ermittlungen schützen könne, die im Lava-Jato-Fall gegen ihn liefen. Die Mehrheit des Führungspersonals des Bundesrechnungshofs wird durch das Parlament und das Staatsoberhaupt ernannt und besteht aus ehemaligen Politikern. Gegen einen von ihnen, Vital do Rêgo Filho, wird ebenfalls im Lava-Jato-Fall ermittelt. Er soll etwa 100 Millionen Euro an illegalen Wahlkampfspenden von der Odebrecht-Gruppe erhalten haben.

Strategiewechsel bei der Bundesanwaltschaft

Die Bundesanwaltschaft ist, gemeinsam mit der Bundespolizei, das zentrale Organ zur Ermittlung von Korruptionsdelikten. Mit dem Lava-Jato-Fall hat sie den bislang größten Erfolg in der Korruptionsbekämpfung erzielt. Dieses Resultat verdankt sich zwar auch dem Umstand, dass drei entschiedene Gegner der Korruption sich des Skandals annahmen – Generalstaatsanwalt Rodrigo Janot, der leitende Staatsanwalt der Lava-Jato-Ermittlungen, Deltan Dallagnol, und Bundesrichter Sérgio Moro. Entscheidend aber waren strukturelle Veränderungen innerhalb der Ermittlungsbehörden.

Zum einen wurden Bundespolizei und Bundesanwaltschaft, die beide traditionell eine hohe verfassungsmäßige Autonomie genießen, personell wie organisatorisch in ihren Kapazitäten zur Korruptionsbekämpfung gestärkt. So entstanden ab 2011 eine Reihe spezialisierter Antikorruptionseinheiten sowie neue inner- und zwischeninstitutionelle Koordinationsmechanismen. Darüber hinaus wurde die Schulung zur Korruptionsbekämpfung intensiviert.

Zum anderen vollzog sich ein Strategiewechsel in der Ermittlung von Korruptionsdelikten. Gestützt auf das neue Gesetz zur Bekämpfung organisierter Kriminalität von 2013, machte die Bundesanwaltschaft im Lava-Jato-Fall in einem bislang ungekannnten Ausmaß von Kronzeugenregelungen Gebrauch. Dies löste eine Kettenreaktion aus. So gehen die aktuellen Ermittlungen gegen die politische Elite wie auch der Vergleich zwischen der Odebrecht-Gruppe und den US-Behörden größtenteils auf die Aussagen von 77 Odebrecht-Managern zurück. Sie offenbarten sich, weil sie im Gegenzug Straferleichterungen erhielten. Drastisch reduziert wurde etwa die Haftstrafe von Unternehmenschef Marcelo Odebrecht, der ursprünglich zu 19 Jahren Gefängnis verurteilt worden war. Zuvor hatte die Bundesanwaltschaft schon mit den Petrobras-Direktoren entsprechende Abmachungen getroffen; dem vorausgegangen war wiederum die Übereinkunft mit einem Geld-

wäscher. Auch die Aussagen der JBS-Manager beruhen auf Kronzeugenregelungen.

Eine zweite strategische Neuerung ist die intensive internationale Kooperation. So bat die Bundesanwaltschaft im Zuge der Lava-Jato-Ermittlungen bei 33 Ländern (und zu insgesamt 183 Fällen) um Amts- und Rechtshilfe, um Beweismittel zu erlangen und Vermögenswerte im Ausland sicherzustellen. Der Vergleich der Odebrecht-Gruppe in den USA geht auf die Zusammenarbeit der Bundesanwaltschaft mit US-amerikanischen und Schweizer Behörden zurück. Mehr als 90 Prozent der Strafzahlungen fließen an den brasilianischen Staat.

Ende der Straflosigkeit ungewiss

Die große Frage im Lava-Jato-Fall ist, ob sich der Ermittlungserfolg der Behörden auch in einen nachhaltigen Erfolg gegen die Straflosigkeit der politischen Eliten überträgt – diese bildet in Brasilien das größte Defizit bei der Korruptionsbekämpfung. So beziffert eine Studie des ehemaligen Generalsekretärs der Bundesaufsichtsbehörde aus dem Jahr 2010 die Wahrscheinlichkeit auf weniger als 3 Prozent, dass Staatsbedienstete, die ihr Amt wegen Korruptionsvorwürfen aufgeben müssen, auch straf- oder zivilrechtlich verurteilt werden.

Bei Kongressabgeordneten und Regierungsmitgliedern spielen dabei rechtliche Immunitäten eine Rolle, denn solche Personen können nur vor dem Obersten Bundesgericht belangt werden. Dieses leidet unter einem Rückstau von momentan etwa 55 000 Verfahren; über die Fälle wird oft erst nach Jahren entschieden. Bis zu den 2012 in der Mensalão-Affäre ergangenen Urteilen hatte das Gericht überhaupt noch nie jemanden für Korruptionsdelikte verurteilt. Auch bei den ordentlichen Gerichten gibt es einen großen Arbeitsstau. So waren im Jahr 2012 mehr als 25 000 Verfahren wegen Korruption und Geldwäsche anhängig. Aufgrund mangelnder Kapazitäten sowie Spezialisierung und Priorisierung innerhalb der Justiz, aber auch wegen der hohen Zahl an Berufungs- und Revisions-

möglichkeiten im brasilianischen Recht dauern diese Verfahren oft viele Jahre. Teilweise werden dann Verjährungsfristen überschritten – mit der Folge, dass die Angeklagten straffrei ausgehen.

In Brasilien wurden im Lava-Jato-Fall bislang 62 Strafverfahren gegen 274 Personen eingeleitet, von denen 29 bereits erstinstanzlich verurteilt sind. Die Mehrheit der Überführten besteht aus Geschäftsleuten; darunter sind die drei Petrobras-Direktoren und Marcelo Odebrecht, die allesamt lange Haftstrafen erhielten. Aber auch einige ehemalige Politiker gehören dazu, so etwa der frühere Kabinettschef Lulas, José Dirceu (PT), der schon im Mensalão-Skandal verurteilt wurde, und der ehemalige Präsident des Abgeordnetenhauses, Eduardo Cunha (PMDB). Letzterer leitete das Amtsenthebungsverfahren gegen Rousseff ein und bekam im Fall Lava Jato eine Freiheitsstrafe von 15 Jahren.

Gegen mehrere Dutzend amtierende Abgeordnete und Senatoren sowie acht amtierende Minister hat das Oberste Bundesgericht im April Ermittlungen eröffnet, nachdem die Bundesanwaltschaft ihre Ermittlungsergebnisse aus der Lava-Jato-Operation vorgelegt hatte. Darüber hinaus gibt es Verfahren gegen die letzten fünf Staatsoberhäupter Brasiliens, wofür aber (mit Ausnahme des ehemaligen Präsidenten und jetzigen Senators Fernando Collor de Mello) die ordentlichen Gerichte zuständig sind. Seit Mai ermittelt die Justiz auch gegen Temer. Zu den belastenden Beweisen zählen Mitschnitte telefonischer Absprachen zwischen ihm und dem Vorsitzenden von JBS, Joesley Batista. Darin soll dieser dem Präsidenten von Schweigegeldern für Eduardo Cunha berichtet haben.

Ob der Lava-Jato-Fall zu einem Ende der Straflosigkeit der politischen Elite führt, ist derzeit also noch offen. Das ohnehin überlastete Oberste Bundesgericht wird aller Voraussicht nach eine ganze Weile mit diesen aufwendigen Verfahren beschäftigt sein. Zugleich ist mit Interventionsversuchen von Seiten der Politik zu rechnen. So gab es im Parlament bereits Initiativen, die

Verfahren durch ein De-facto-Amnestiegesetz zu beenden. Der für Lava Jato zuständige Richter Teori Zavascki starb im Januar 2017 bei einem Flugzeugabsturz. Sein Nachfolger, Alexandre de Moraes, wurde von Temer vorgeschlagen und war zuvor Justizminister – befürchtet wird, dass er die Verfahren ausbremsen könnte. Zugleich stehen das Gericht und die Politik aber auch unter großem öffentlichen Druck; dies macht eine »politische Lösung« der Lava-Jato-Affäre unwahrscheinlich.

Regionalisierung der anderen Art

Auch in anderen Ländern Lateinamerikas – wie Argentinien, Ecuador, Kolumbien, Guatemala, Panama, Peru und Venezuela – hat der größte Korruptionsskandal in der Geschichte Brasiliens zahlreiche Personen aus Wirtschaft und Politik erfasst. Unter den Beschuldigten sind viele aktuelle und ehemalige Staatsoberhäupter, in Peru etwa Alejandro Toledo (Präsident von 2001 bis 2006); gegen ihn wurde ein internationaler Haftbefehl erlassen.

Diese Dimension des Skandals wirft ein neues Licht auf Brasiliens Stellung als ökonomische Regionalmacht. Unter den PT-Regierungen wandte sich das Land dem eigenen Subkontinent zu und entwickelte eine südamerikanische Identität. Die Aneignung der Region erfolgte auch auf wirtschaftlicher Ebene. Die Südamerikanisierung brasilianischer Unternehmen – begünstigt durch deren Lobbyfähigkeit und einen Entnationalisierungsprozess der Industrie in den Nachbarländern – galt als Zwischenschritt auf dem Weg zur Internationalisierung. Neben Zukäufen (Übernahmen, Erweiterungen und strategischen Fusionen) von kapitalintensiven Firmen beteiligten sich brasilianische Unternehmen zunehmend an lateinamerikanischen Großinfrastrukturprojekten.

Eine wichtige Rolle spielte dabei auch die nationale Entwicklungsbank BNDES. Gegründet 1952 und ursprünglich nur im Inland aktiv, begann sie 1997, brasilianische Unternehmen bei der Durchführung

von Infrastrukturprojekten im Ausland zu unterstützen. Diese Praxis erweiterte sie ab 2003 auf ausländische Direktinvestitionen von Firmen. Mit der Gründung einer internationalen Abteilung (2008) und von Niederlassungen in Montevideo (2009), London (2009) und Johannesburg (2013) passte sie ihre Organisation den internationalen Anforderungen an. Inzwischen ist die BNDES gemessen an ihrem Kapital die zweitgrößte Entwicklungsbank der Welt (nach der chinesischen), bezogen auf die Kreditvergabe sogar die größte.

Mit Lava Jato wird nun deutlich, dass die Südamerikanisierung brasilianischer Unternehmen nicht unter fairen und kompetitiven Bedingungen erfolgte. Mit diesem Prozess ging zudem ein weiterer einher: die Regionalisierung systematischer Korruption.

Welche Negativfolgen so der wirtschaftlichen Entwicklung in der Region erwachsen, zeigen zahlreiche Infrastrukturprojekte, an denen Odebrecht und andere brasilianische Unternehmen sowie die BNDES beteiligt sind und die wegen Korruptionsverdachts zumindest vorläufig gestoppt wurden. Betroffen ist neben dem Bau von Tunneln, Bahnnetzen und Wasserkraftwerken auch das Straßenbau-Projekt Inter-oceánica (IIRSA Norte und IIRSA Sur), das Peru und Brasilien verbinden soll. Der größte Schaden entstand allerdings in Venezuela, wo Odebrecht laut US-Justizministerium – nach Brasilien selbst – die zweithöchste Summe an Schmiergeldern (98 Millionen US-Dollar) für die Auftragserteilung zahlte. Dort stehen elf Großprojekte still.

Darüber hinaus hat Lava Jato verheerende Auswirkungen auf die demokratische Legitimität anderer lateinamerikanischer Regierungen. Denn es wurde bekannt, dass Geldmittel aus Brasilien grenzüberschreitend in die Wahlkämpfe von Präsidentschaftskandidaten flossen. Dies betrifft etwa Kolumbien, wo zuletzt 2014 gewählt wurde. Unter dem Verdacht illegaler Wahlkampffinanzierung stehen sowohl Staatschef Juan Manuel Santos als auch Óscar Iván Zuluaga, der damalige Kandidat von

Centro Democrático (CD). Ähnliche Anschuldigungen richten sich in Panama gegen Präsident Juan Carlos Varela.

Lehren für die Zusammenarbeit

Der Lava-Jato-Fall offenbart enorme Defizite des politischen und ökonomischen Systems in Lateinamerika. Die Korruption behindert nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung, sondern untergräbt auch das Vertrauen von Bürgerinnen und Bürgern in die staatlichen Institutionen. Regional betrachtet liegt die Vermutung nahe, dass Ausmaß und Funktionsweise von Korruption in vielen anderen Ländern Lateinamerikas ähnlich sind, dort jedoch eine mit Brasilien vergleichbare Aufklärung aufgrund institutioneller Schwächen nicht möglich ist.

Angesichts der Vielzahl von Korruptionsverfahren stehen Arbeitsfähigkeit und Überleben der Temer-Regierung in Frage. Ihr Rückhalt in der Bevölkerung ist extrem gering. Bei einer Datafolha-Erhebung von Mai 2017 bewerteten 61 Prozent der Befragten die Leistung der Regierung als schlecht oder sehr schlecht, 28 Prozent als mittelmäßig. 73 Prozent der Befragten waren überzeugt, dass Temer am Korruptionssystem direkt beteiligt sei. Allerdings verfügt seine Regierung im Kongress derzeit über die erforderliche Mehrheit, um die vorliegenden Anträge auf Amtsenthebung abzuwehren. Im Fall einer Annullierung des gemeinsamen Wahlsiegs mit Rousseff durch das Oberste Wahlgericht würde zunächst der Präsident des Abgeordnetenhauses, Rodrigo Maia, das Amt übernehmen – auch gegen ihn wird im Lava-Jato-Fall ermittelt. Nach 30 Tagen würde dann der Kongress einen neuen Präsidenten bestimmen. Die Entscheidung des Wahlgerichts ließe sich aber auch noch anfechten.

Es ist daher nicht unwahrscheinlich, dass Temer trotz aller Gerichtsverfahren bis zum Ende der Regierungsperiode im Dezember 2018 im Amt bleiben kann. Dazu müsste er seine Mehrheit im Kongress gegen den steigenden öffentlichen Druck verteidigen. Bei Protestmärschen im Mai brann-

ten zuletzt zwei Ministerien. Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sollen planmäßig im Oktober 2018 stattfinden. Als aussichtsreichster Bewerber für die Präsidentschaft wird derzeit Ex-Staatschef Lula gehandelt (mit einem Zustimmungswert von 29 Prozent laut Umfragen); seine Kandidatur könnte aber noch an einer Verurteilung scheitern. Politische Initiativen für eine Erneuerung innerhalb der bestehenden Parteien oder eine Reformbewegung außerhalb des etablierten Parteiensystems sind derzeit (noch) nicht erkennbar.

Deutschland und die EU sollten im Rahmen der Zusammenarbeit mit Brasilien und allgemein mit Lateinamerika die Korruptionsbekämpfung noch stärker in den Fokus rücken. Im Bereich der technischen Kooperation könnte der Schwerpunkt dabei auf dem Ausbau der Kapazitäten von Justizbehörden liegen. In Brasilien sollten vor allem die Gerichte unterstützt werden, in anderen Ländern auch Staatsanwaltschaft und Polizei, etwa durch den Aufbau spezieller Antikorruptionseinheiten. Im Bereich der finanziellen Zusammenarbeit sollten Kredite verstärkt an das Kriterium der Transparenz geknüpft werden. In Lateinamerika und der Karibik gibt es 1525 deutsche Unternehmen mit mehr als 430 000 Beschäftigten (Bundesbank 2014). Ein Großteil davon – 499 Unternehmen – befindet sich in Brasilien; São Paulo ist die weltweit größte »deutsche Industriestadt«. Ermittlungen gegen deutsche Firmen im Zusammenhang mit Lava Jato sind derzeit nicht bekannt. Angesichts der weiten Verbreitung von Korruption in Brasilien sowie früherer Korruptionsfälle, in die deutsche Konzerne verwickelt waren (etwa Siemens), sollte die Bundesregierung aber Compliance und Transparenz bei deutschen Unternehmen in Lateinamerika mit Nachdruck fördern und fordern. Mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger hat die Bundesregierung bereits 1998 ein wichtiges Antikorruptionsinstrument geschaffen, vor dessen Gebrauch die Justiz nicht zurückschrecken sollte.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364