



Jahresbericht Brasilien 2004 - 2005

1. Zusammenfassung

Im Jahre 2005 scheint der hoffnungsvolle Aufbruch der Regierung Ignácio Lula da Silva (seit 2003 im Amt) bereits gescheitert. Schwere **Korruptionsskandale** erschüttern Partei und Regierung, offensichtlich geht es dabei um illegale Parteienfinanzierung und vermutlich auch um erkaufte Abstimmungsverhalten von Abgeordneten. Die weitere Entwicklung der Skandale ist kaum abzusehen, aber jetzt schon ist deutlich, dass sie das politische System Brasiliens nachhaltig verändern werden.

Erstaunlich ist, dass die politischen Erschütterungen die Wirtschaft zunächst nicht berühren. Grundsätzlich hat Lula die restriktive **Wirtschaftspolitik** seines Vorgängers fortgeführt. Die Inflationsbekämpfung besitzt deutliche Priorität und der Schuldendienst wird nicht in Frage gestellt. Eine günstige internationale Wirtschaftskonjunktur und die Abwertung des Reals im Jahre 2002 hatten einen Exportboom bewirkt, der im Jahre 2004 das für Lateinamerika beachtliche Wirtschaftswachstum von 5% ermöglichte. Die Arbeitslosigkeit liegt Mitte 2005 bei 10% und damit um zwei Prozentpunkte niedriger als beim Regierungsantritt.

Angesichts der enormen Schuldenlast ist der Raum für soziale Reformen gering. Die Agrarreform kommt nur mühsam voran und auch in anderen Bereichen (Umwelt, Menschenrechte), in denen die Zivilgesellschaft viele Hoffnungen auf die neue Regierung gesetzt hatte, ist die Bilanz mager. Neue Impulse konnten allenfalls in der Außenpolitik festgestellt werden. Brasilien hat eine aktivere Rolle übernommen und will seine Stellung als regionale Führungsmacht ausbauen. In den internationalen Freihandelsverhandlungen hat es deutliche Positionen gegen die Agrarsubventionen des Nordens bezogen und damit die aktuellen Verhandlungsrunden in Schwierigkeiten gebracht.

2. Zentrale Entwicklungen des vergangenen Jahres (August 2004 – Juli 2005)

Zweieinhalb Jahre nach dem Amtsantritt von Ignácio Lula da Silva steckt seine Regierung und Partei (PT - Arbeiterpartei) in einer tiefen Krise. Selbst wenn das Wort Krise in Brasilien schon eher den Normalzustand als eine besondere Situation beschreibt – für das, was sich seit Mai 2005 vor einer erstaunten Öffentlichkeit abspielt, ist das Wort doch angebracht. Tagtäglich warten die Medien mit neuen Enthüllungen auf, Bargeld wird in Koffern und Unterwäsche entdeckt. Offensichtlich hat die PT ein ganzes System illegaler Parteienfinanzierung entwickelt.

Der Stein war ins Rollen gekommen, als eine Schmiergeldtransaktion innerhalb der brasilianischen Post vom Fernsehsender Globo gefilmt wurde. Verdächtig war bereits, dass PT und Regierung mit aller Kraft einen Untersuchungsausschuss über die Postaffäre verhindern wollten. Als sich die Beschuldigungen immer mehr gegen den Abgeordneten Roberto Jefferson (PTB – Bündnispartner der Regierung) richtete, ging dieser in die Offensive und beschuldigte PT und Regierung, systematisch Abgeordnete geschmiert zu haben, um die Regierungsmehrheit zu erkaufen. Viele seiner Anschuldigungen sind inzwischen bewiesen. José Dirceu, immer wieder als der "starke Mann" der Regierung bezeichnet, der fast wie ein Ministerpräsident fungierte, und der PT Vorsitzende Genoino mussten zurücktreten. Die Regierungskrise hat nur keine größeren Ausmaße angenommen, weil Präsident Lula von den Anschuldigungen relativ unberührt bleibt und in Umfragen nach wie vor gute Ergebnisse erzielt.

Kein Stein wird auf dem anderen bleiben

Das genaue Ausmaß der Krise ist Mitte 2005 nicht genau abzuschätzen. Klar und eingestanden ist inzwischen, dass die PT etwa 40 Millionen Reals (etwa 14 Millionen EUR) zu illegaler Wahlkampffinanzierung durch verworrene Kanäle geschleust hat. Die weitergehende Anschuldigung lautet, dass dabei Gelder von Staatsunternehmen abgezapft und diese zum direkten Kauf von Abgeordneten eingesetzt wurden. Dies wird bisher von der PT bestritten. Ein Untersuchungsausschuss deckt nun immer weitere Details auf, die allerdings auch andere Parteien schwer belasten. Die PSDB – die Partei von Fernando Henrique Cardoso, des Vorgängers von Lula, ging offensichtlich bei den Gouverneurswahlen in Minas Gerais 1998 nach demselben Prinzip vor wie die PT. Die Untersuchungen erreichen nun das gesamte politische System – und genau dies erscheint als Hoffnung der PT: dass alles, inklusive der Wahrheit, in einem großen Sumpf untergeht. Lula selbst hat eine rigorose Untersuchung aller Anschuldigungen versprochen (ist es möglich, öffentlich etwas anderes zu versprechen?) – "auch wenn kein Stein auf dem anderen bleibt" (Lula). Die Überlebenskraft traditioneller Politiker und ihrer Parteien ist allerdings (nicht nur) in Brasilien oft unterschätzt worden. Wie Zombies tauchen die alten Gestalten immer wieder aus den Sümpfen empor – auch der jetzt als Ankläger auftretende Jefferson gehörte schon zu den letzten Getreuen des 1992 durch *impeachment* aus dem Amt gejagten Präsidenten Fernando Collor.

Willkommen im System

Unabhängig von weiteren Aufregungen und Enthüllungen können jetzt schon einige Konsequenzen des Skandals abgeschätzt werden. Mit den Ereignissen des Jahres 2005 hat die PT ihre Unschuld und ihren Ruf als neue Partei, die die Ethik in der Politik auf ihre Fahnen geschrieben hat, wohl unwi-

derrufflich verloren. Das brasilianische Parteiensystem gilt allgemein als fragil, die Parteien haben kein klares ideologisches Profil, sind eher Wahlvereinigungen. Das Wahlsystem fördert stark personalisierte Wahlkämpfe. Oft wissen die WählerInnen gar nicht, für welche Partei sie stimmen, sie kennen nur den Namen des Kandidaten. Von dieser politischen Kultur versuchte die PT sich abzusetzen. Als Partei der neuen Linken entwickelte sie eine Position, die sich von traditionellen kommunistischen Parteien einerseits und von sozialdemokratischen Parteien andererseits abgrenzen wollte. Für diesen eigenen Weg ist die Rolle der Kirche (Theologie der Befreiung) äußerst wichtig. Bis heute ist die PT in vielen Fragen deutlich radikaler als traditionelle sozialdemokratische Parteien, in anderen Fragen (z.B. Abtreibung!) aber auch konservativer. Innerhalb der PT existieren verschiedene Tendenzen, darunter einige trotzkistische Gruppen. Innerparteilich förderte diese Zusammensetzung einerseits Gruppenbildung, Intrigen und interne Kämpfe, andererseits aber eine äußerst lebendige Diskussionskultur um "das Projekt" der PT und der Linken in Brasilien. Prägend für den Charakter der PT war aber immer die Nähe zu den sozialen Bewegungen, insbesondere den Gewerkschaften. Trotz aller Widersprüche halten fast alle sozialen Bewegungen bzw. deren AktivistInnen weiterhin zur PT als politische Bezugsgröße. Das gilt auch für neue soziale Bewegungen wie feministische Gruppen, die Umwelt- oder die Landlosenbewegung. Mit all ihren Widersprüchen ist die PT bis heute der zentrale Ort, in dem ein alternatives politisches Projekt unter differenzierten und oftmals zerstrittenen Akteuren ausgehandelt wird.

Damit war und ist die PT eine Partei neuen Typus, die gerade im Kampf gegen Korruption und für ethische Politik ein Bindeglied zwischen den ideologisch zerstrittenen Fraktionen hatte. Ein Eintritt in die PT war nicht mit der Hoffnung auf eine Karriere oder das große Geld verknüpft, sondern mit dem Wunsch, die eigenen Ideen politisch umzusetzen. Dieses Bild und Selbstbild der PT bricht gerade in atemberaubender Schnelle zusammen. Immer wieder wird die fatale Rechtfertigung Lulas zitiert: "Die PT hat das gemacht, was unter Wahlkampfaspekten systematisch in Brasilien gemacht wird." Dies mag stimmen, aber die Schlussfolgerung ist deprimierend: Willkommen im System, willkommen in diesem System des Stimmenkaufs und der illegalen Wahlkampffinanzierung, die deshalb so beliebt, aber auch so problematisch ist, weil es hier nicht nur um Steuerhinterziehung geht (immerhin ein beliebter Volkssport), sondern um das Verschleiern von Interessenslagen. Alles, was über Wahlkampffinanzierungen bekannt ist, deutet darauf hin, dass insbesondere Firmen, die von Staatsaufträgen profitieren (Bauunternehmen) gerne als nicht sichtbare Spender fungieren.

Zweifelhafte Bündnispartner und dubiose Theorien

Seit Jahren hatte José Dirceu als Vorsitzender systematisch die PT auf Regierungsfähigkeit trainiert. Das bedeutete die Konsolidierung eines hegemonialen Blocks, der ultralinke Tendenzen isolierte und nach und nach programmatische Linien mit Regierungspolitik kompatibel machte. Forderungen wie "Weg mit dem IWF", "Keine Zahlung der Auslandsschulden" oder "Rücknahme aller Privatisierungen" verschwanden in der ideologischen Mottenkiste. Strategisches Kernstück war aber dabei, die PT mit Parteien bündnisfähig zu machen, die nicht zum progressiven Spektrum gehören. Die Frage der Allianzen war für viele Jahre die heiß umkämpfte Frage innerhalb der PT. Lula knüpfte sogar seine Präsidentschaftskandidatur 2002 an das Zustandekommen einer Allianz mit Teilen des bürgerlichen Lagers. In der Strategie Dirceus vermischte sich einsichtiges, realpolitisches Kalkül mit einer strategischen Unterordnung von allen politischen Fragen unter das Projekt "endlich an die Regierung kommen" – d.h. im vierten Anlauf endlich die Präsidentschaftswahlen zu gewinnen. Der Schritt zum "der Zweck heiligt die Mittel" ist nicht weit oder die Grenze gar nicht genau spürbar. Wenn alle "systema-

tisch" illegale Wahlspenden einsetzen, dann gefährdet die Unterlassung die Erfolgsaussichten der PT und Lulas. Diese Mischung aus realpolitischer Logik mit leninistischer Skrupellosigkeit ist für viele politische Beobachter der Grund für die Übernahme der üblichen Praktiken durch die PT.

Ein zweiter Grund liegt in der Art der Bündnispolitik. Lula regiert seit seinem Amtsantritt mit einer labilen Koalitionskonstellation, die sich auf eine Reihe von kleineren Parteien stützt. Diese Koalition wird nicht durch klare politische Absprachen zusammengehalten. Ein Koalitionsvertrag oder auch nur ein gemeinsames Basisdokument sind in Brasilien als Politikinstrumente unbekannt. Die Bündnispartner müssen also durch Posten und andere Zuwendungen (Übernahme von Wahlkampfschulden) bei Laune gehalten werden. Auch hier hat die PT nur schlechte Traditionen fortgesetzt, aber sie hat eben auch keine andere politische Kultur befördert. Mehr als 20.000 Posten auf der föderalen Ebene konnten durch die neue Regierung vergeben werden. Dass dieses Konstrukt aber äußerst brüchig ist, hatte sich bei der Wahl zum Parlamentspräsidenten im April gezeigt – die PT konnte überraschend ihren Kandidaten nicht durchsetzen. Das dritthöchste Amt im brasilianischen Staat wird nun durch einen Provinzpolitiker namens Severino Cavalcanti besetzt, dessen zentrales Versprechen war, die Diäten der Abgeordneten zu erhöhen. Heute erscheint die Wahl Severinos als Vorspiel auf den Korruptionsskandal: Offensichtlich waren viele Abgeordnete, die eigentlich zum Regierungslager gehörten, mit der Behandlung unzufrieden. Laut Jefferson flossen die Zahlungen nicht mehr so, wie vereinbart.

Heftig wird aber auch von Teilen der Linken eine Art Verschwörungstheorie diskutiert. Warum wird gerade jetzt die Regierung Lula von Kräften angegriffen, denen an Prinzipien wie Ethik oder Transparenz mit Sicherheit nichts liegt – so lautet die Ausgangsfrage. Eine mögliche Antwort ist dann eben, dass die Regierung Lula destabilisiert werden soll, weil sie trotz aller Einschränkungen eine Gefahr für die Eliten oder gar das "Imperium" darstellt. Die gewachsene Rolle der sozialen Bewegungen, Allianzen mit Hugo Chávez, eine Außenpolitik, die Unabhängigkeit von den USA demonstriert, die Drohung, Arzneimittelpatente zu brechen, der Konflikt mit Microsoft und die Regierungsoption für *free software*, all dies könnte mächtige Interessen herausgefordert haben. Aber solche Verschwörungstheorien können letztendlich nicht überzeugen. Zu sehr sind die ökonomischen Eliten mit der Wirtschaftspolitik der aktuellen Regierung zufrieden. Die Außenpolitik ist zwar unabhängig, aber nicht abenteuerlich, und im Gegensatz zu Chávez ist die Regierung Lula stark institutionell eingebunden und abhängig von Allianzen. Dennoch versucht Lula selbst die diffusen Stimmungen, die solche Theorien nähren, zu verstärken, wenn er sagt: "Ich werde mich nicht den Eliten beugen".

Gegenüber derartigen Vernebelungen trifft der Schriftsteller Zuenir Ventura eher die aktuelle Enttäuschung: "In den 25 Jahren ihrer Geschichte erweckte die PT immer den Eindruck, dass sie die Ethik erfunden hat, und viele ihrer Anhänger und historischen Figuren haben dies durch ihre Ehrenhaftigkeit und Ernsthaftigkeit mehr als bestätigt. In zwei Jahren Regierung wurde dies auf den Müll geworfen. Die PT an der Macht machte für die Rechte was der Rechten selbst nicht gelang. Und verursachte in der Linken mehr Schaden als die Militärdiktatur." (O Globo, 27.7. 2005)

Erstaunlicherweise erreicht die aktuelle Krise bisher nicht den Präsidenten. Der beteuert, er habe von all dem nichts gewusst, und Jefferson hat dies mehrmals bestätigt. Die Umfragewerte Lulas sind nach wie vor gut, aber dies kann sich natürlich schnell ändern. Die anhaltende Beliebtheit Lulas ist ein Indikator dafür, dass die Bilanz der 2 ½ Jahre Lula, abgesehen von dem aktuellen Skandal, durchaus vorzeigbar ist.

Die Wirtschaft wächst

Die Regierung Lula hat von Anfang an auf eine extrem orthodoxe Wirtschaftspolitik gesetzt: Inflationsbekämpfung an erster Stelle, Bedienung aller Schulden, Zurückweisen aller heterodoxen Elemente (Kapitalverkehrskontrollen, aktive Wechselkurspolitik). War von den internationalen Finanzmärkten der Aufstieg Lulas zunächst mit Misstrauen beäugt worden, hat sich Brasilien unter Wirtschaftsminister Palocci inzwischen zu einem orthodoxen Musterland entwickelt. Die Risikoeinstufung Brasiliens ist auf einem historischen Tiefpunkt angelangt, die Titel der Auslandsschulden werden fast ohne Abschlag gehandelt. Während der orthodoxe Kurs 2003 noch mit Stagnation erkaufte war, brillierte das Jahr 2004 mit der beachtlichen Wachstumsrate von 5,2 %. Die Arbeitslosigkeit ging deutlich zurück. Im Mai 2005 waren noch 10,2 % der Arbeitssuchenden ohne Job, das sind 2 % weniger als beim Amtsantritt von Lula. Das Durchschnittseinkommen stieg 2004 um 5,34 % (alle Zahlen laut IBGE¹). Getragen wird das Wirtschaftswachstum von einem Exportboom, der einen beachtlichen Handelsbilanzüberschuss ermöglichte – eine deutlich bessere Situation im Vergleich zur Vorgängerregierung, die die Inflationsbekämpfung mit Handelsbilanzdefiziten erkaufte.

Die Regierung wird nicht müde, auf diese Erfolgsbilanz hinzuweisen. Kritiker hingegen sehen sich durch die wesentlich schlechteren Wachstumsperspektiven für 2005 bestätigt. Lediglich schätzungsweise 3,5 % wird das Wirtschaftswachstum in diesem Jahr betragen. Im Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen und öffentlichen Debatte steht die Hochzinspolitik der Regierung. Der Wirtschaftsaufschwung und ein relativ schwacher Real hatten 2004 zu einem leichten Anstieg der Inflationsrate (auf etwa 8%) geführt. Darauf hat die Zentralbank sofort mit einer Anhebung des Leitzinses bis auf 19,75 % reagiert. Das ist einsamer Weltrekord. Inflationsbereinigt liegen die Zinsen Mitte 2005 bei etwa 13 %. In der Türkei, die die zweithöchsten Zinsen weltweit aufweist, liegen die Realzinsen bei 6,6%. Zweifellos verfolgt Brasilien im Weltmaßstab eine extrem radikale Hochzinspolitik. Begründung dafür ist die angebliche Verwundbarkeit der brasilianischen Wirtschaft, die die Hochinflationserfahrungen der achtziger und neunziger Jahre noch nicht überwunden hat. Die Regierung sieht sich durch die Erfahrungen der Jahre 2004 und 2005 bestätigt: Wirtschaftswachstum ist trotz Hochzinspolitik möglich und ein niedrigeres aber nachhaltiges Wachstum ist besser als kurzfristige Höhenflüge, die dann immer wieder in brutalen Abstürzen enden.

Die Kritiker sprechen von einem bescheidenen Aufschwung, den die Regierung ohne Grund abwürgt. Selbst das Wirtschaftswachstum von 5,2 % lag deutlich unterhalb der Wachstumsraten anderer *emerging economies* (China 9,5 %) und sogar leicht unter dem lateinamerikanischen Durchschnitt 2005. Diese Kritiken erreichen die Regierung nicht. Die führenden Kräfte der PT haben eine strategische Entscheidung für genau diese Wirtschaftspolitik getroffen und Lula und sein Wirtschaftsminister sind überzeugt, dass sie auf dem richtigen Kurs sind, der auf keinen Fall geändert werden darf. Ironischerweise hat sich damit eine Regierung, die unter dem Zeichen der Hoffnung auf Änderung angetreten ist, zum Garanten einer konservativen Wirtschaftspolitik gewandelt.

Priorität Schuldendienst

Die Analyse des Haushaltes von 2004 durch die darauf spezialisierte NGO Inesc zeigt das große Dilemma der brasilianischen Sozialpolitik auf: Etwa 71 % des Bundeshaushaltes werden für den

¹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, das staatliche Statistikinstitut

Schuldendienst eingesetzt!² Diese Schuldenlast hat die Regierung Lula nicht verschuldet sondern geerbt. Allein der Versuch, die Schuldenlast stabil zu halten, erfordert die Erzielung eines beträchtlichen primären Haushaltsüberschusses. In dem Abkommen mit dem IWF hatte sich die brasilianische Regierung auf einen Haushaltsüberschuss von 4,25 % geeinigt. 2005 wurde aber ein Überschuss von 5,1 % erzielt. Angesichts der Tatsache, dass die brasilianische Regierung einen schärferen Sparkurs fährt, als vom IWF gefordert, konnte es nicht überraschen, dass Anfang 2005 das Abkommen mit dem IWF nicht verlängert werden musste.

Dennoch stieg die Schuldenlast 2004 trotz all dieser Sparanstrengungen an. Aufgrund des Wirtschaftswachstums verringert sich allerdings das Verhältnis BIP / Schulden von 57 % im Jahre 2003 auf 51 %, was die Regierung als großen Erfolg feiert. Das Problem ist aber weniger die Höhe der Schulden als vielmehr die Kosten des Schuldendienstes bei den enormen Leitzinsen.

In dieser Schuldenfalle ist die Bedienung der Schulden das Fixum und der Rest des Haushalts der variable Teil. Die Hochzinspolitik schränkt den Handlungsspielraum der Regierung ein, soziale Programme müssen zurückstecken. Dies zeigt sich deutlich an der Agrarreform, die nur im Schnecken-tempo vorankommt. Im Jahre 2004 gab das Agrarreformministerium 1,6 Milliarden Reais (etwa 500 Millionen Euro) aus und siedelte damit 36.000 Familien an. In diesem Tempo kann das Ziel, bis Ende 2006 etwa 400 000 Familien anzusiedeln, natürlich nicht erreicht werden.

Neues Sozialprogramm gegen Armut und Hunger

Das Versprechen, Hunger und Mangelernährung in Brasilien zu beseitigen, nahm einen zentralen Platz in Lulas Wahlkampf ein und hat auch international viel Beachtung gefunden. Das ambitionierte Null-Hunger Programm (Fome Zero), das die Bekämpfung des Hungers mit Programmen gegen Arbeitslosigkeit und für Nahrungssicherheit verbinden wollte, kam zu Beginn der Regierung nicht voran und wurde bald zur Zielscheibe von Kritik und Spott. Die Regierung reagierte mit Ministerwechsel und Neuorientierung. Fast alle Mittel werden nun im Programm *bolsa familia* konzentriert, einer Unterstützung für die ärmsten Familien. Anspruchsberechtigt sind Familien mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen von unter 100 Reais (etwa 35 Euro). Diese Familien erhalten 50 Reais Unterstützung. Für jedes Kind, das die Schule besucht, werden 15 Reais zusätzlich bezahlt bis zu einem Maximum von 45 Reais. Ein Familie kann also 95 Reais erhalten. Der Durchschnittswert liegt zur Zeit bei 65 Reais. Die Zahl der begünstigten Familien steigt monatlich. Im Januar 2003 waren es noch 3.615.000, im Juli 2005 schon über sieben Millionen Familien.

Rosa Maria Marques, Fachfrau für Sozialpolitik, hat die Auswirkungen von *bolsa familia* in verschiedenen Gemeinden Brasiliens untersucht und zitiert ein Beispiel aus dem verarmten Nordosten: Die Mittel aus *bolsa familia* repräsentieren hier 44% aller verfügbaren Einkommen und übersteigen damit deutlich alle anderen staatlichen Transferleistungen. Marques, die dem Programm äußerst kritisch gegenüber steht, hält es dennoch für eine effektive, historisch beispielelose Politik von Einkommens-transfers zugunsten der ärmsten Familien des Landes³. Der Einfluss von *bolsa familia* wird in der nationalen und internationalen Diskussion oftmals unterschätzt. Die intellektuelle Kritik denunziert das Programm als „assistentialistisch“ und die brasilianische Presse deckt immer mehr Fälle von Miss-

² alle Zahlen unter www.inesc.org.br

³ Angaben nach: "Notas sobre o social no governo Lula: a construção de um novo populismo" in: www.desempregozero.org.br

brauch auf. Wahr ist auch, dass *bolsa familia* weniger umfassende Ziele hat als das Null Hunger Programm. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, dass es für brasilianische Verhältnisse ein gigantisches und immer effektiveres Programm von Transferleistungen ist. Die bisher unverwundlich scheinende Beliebtheit Lulas wird sicherlich auch damit zusammenhängen.

Gewalt und Menschenrechte

Brasilien ist und bleibt ein Land, das durch ein schockierendes Maß an Gewalt gekennzeichnet ist. Die Zahlen einer jüngst von der UNESCO vorgelegten Studie sind kaum zu glauben. Zwischen 1979 und 2003 sind 550.000 Menschen durch Schusswaffen umgekommen – das sind Zahlen die fast alle kriegerischen Konflikte zur selben Zeit in den Schatten stellen. Auf das Konto von Unfällen und Selbstmorden gehen dabei nur 50 000 Tote, die restlichen 500.000 sind Opfer von Mord und Totschlag. Von 100.000 Todesfällen gehen in Deutschland 0,1 auf gewaltsame Ursachen zurück, in Brasilien sind es 19,54. Unter männlichen Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren ist gewaltsame Tötung inzwischen die häufigste Todesursache.

Diese Zahlen sind aber nur ein magerer Indikator für eine komplexe Situation und viele Facetten der Gewalt. Sicherlich spielt die Existenz von bewaffneten Drogenbanden in den urbanen Ballungsräumen eine große Rolle. Angesichts dieser Situation haben die Verteidiger der Menschenrechte keinen leichten Stand in Brasilien. Die Polizei tötet und foltert weiter, die Zahlen in Rio und São Paulo schwanken, zeigen aber keine klare Tendenz nach unten. Im Jahre 2003 wurden in Rio mehr als 1.000 Menschen durch Polizisten umgebracht, in São Paulo waren es 800. Neben den Polizeimorden sind Landkonflikte die zweite große Quelle von Menschenrechtsverletzungen in Brasilien. Die Situation in Amazonien ist durch den Mord an der Nonne Dorothy Stang in die Schlagzeilen der Weltpresse geraten. Gerade dieses Beispiel zeigt, dass sich nichts an den strukturellen Ursachen der Gewalt geändert hat: Bodenspekulation, illegaler Holzeinschlag und bewaffnetes Banditentum blühen anscheinend ungehindert weiter, während die Landreform nur im Schnecken tempo vorankommt und Jahr für Jahr ihre selbstgesteckten Ziele nicht erreicht.

Die Regierung Lula hat in ihren zweieinhalb Jahren Amtszeit an dieser Situation wenig geändert. Das ist ihr kaum vorzuwerfen, weil die Ursachen von Gewalt und Menschenrechtsverletzungen nur schwer zu beseitigen sind. Außerdem liegen viele Bereiche (Polizei) in der Hoheit der Bundesstaaten. Enttäuschend für Menschenrechtsgruppen ist aber, dass der Politikbereich Menschenrechte / Innere Sicherheit keine Priorität genießt und keine kohärente nationale Politik sichtbar ist. Jüngstes Anzeichen dafür war die Aberkennung des Ministerstatus für das Nationale Sekretariat für Menschenrechte. Eher scheint sich auch unter Lula eine Tendenz seines Vorgängers Cardoso fortzusetzen: Die Menschenrechtsrhetorik ist in den offiziellen Regierungsdiskurs eingegangen, Menschen mit untadeliger Biographie besetzen Schlüsselämter (Justizminister und Menschenrechtsbeauftragter), aber diese diskursive Modernisierung erreicht die reale Sphäre der Gewalt kaum.

Allerdings zeigt eine aktuelle Kampagne für eine allgemeine Entwaffnung und ein weitgehendes Verbot von Waffenhandel, dass Gesellschaft und Politik doch noch reagieren. Die Regierung hat bereits ein Statut erlassen, das den Handel von Waffen verbietet. Die endgültige Entscheidung hängt aber noch von einem Referendum ab, das im Oktober 2005 stattfindet. Das Referendum bietet eine Möglichkeit, Fragen der Gewalt und die Strategien zu ihrer Bekämpfung wieder in die öffentliche Diskussion zu bringen – wenn denn die aktuellen Skandale dazu noch einen Platz lassen. Auch in den zwei

zentralen Bereichen spezifischer Politik – Gleichstellung von Frauen und Kampf gegen den Rassismus – hat die Lula Regierung spezielle Institutionen (Sekretariate mit Ministeriumsstatus) geschaffen und einen umfangreichen Dialog mit der Zivilgesellschaft initiiert. Aus diesem Dialog ging der Ende 2004 lancierte „Nationale Plan für *public policies* für Frauen“ hervor. Der Plan erkennt die Notwendigkeit spezifischer Politiken für Frauen an, weist aber weder Haushaltstitel noch eine Chronologie zur Umsetzung auf. Für die Frauengruppen hat sich damit zwar die Basis für Lobbyarbeit verbessert, deren Notwendigkeit aber nicht geändert.

Keine Priorität für Umweltfragen

Als im Mai 2005 die Regierung die aktuellen Entwaldungszahlen für Amazonien veröffentlichte, wurde ein neues Debakel der Umweltpolitik deutlich: Im Zeitraum August 2003 bis August 2004 wurde eine Fläche von 26.130 km² Regenwald gerodet. Zum Vergleich: Mecklenburg-Vorpommern ist rund 23.000 km² groß. Insgesamt wurden damit 6 % mehr Wald abgeholzt als im Vorjahr. Es handelt sich dabei um die zweithöchste Rate in der Geschichte, die höchste seit 1994/95.

So deutlich diese Zahlen sind, so komplex ist die Diskussion über Ursachen der Entwaldung und Strategien, diese zu verhindern. Das Umweltministerium sowie internationale Programme haben offensichtlich nur einen begrenzten Einfluss auf gesellschaftliche Dynamiken, die zur Entwaldung führen. Die Tatsache, dass die größten Entwaldungsraten im Bundesstaat Mato Grosso registriert wurden, legt den Verdacht nahe, dass ein Zusammenhang zwischen Abholzung und Sojaanbau besteht. Mato Grosso ist der große Sojaproduzent Brasiliens und wird von dem „Sojakönig“ Blair Maggi regiert, interessanterweise als Mitglied der ehemaligen kommunistischen Partei (PPS). Die Sojagrenze schiebt sich eindeutig gegen Norden vor und dringt in Regenwaldgebiete ein. Damit rückt aber die Frage der Entwaldung in einen größeren Kontext. Die Regierung und vor allem das Landwirtschaftsministerium fördern die exportorientierte Agrarindustrie. Die Landwirtschaft ist zum großen Wachstums- und Exportmotor geworden. Die Agrarindustrie ist damit neben der orthodoxen Wirtschaftspolitik das zweite ökonomische Standbein des Modells Lula. Gegenüber dieser Grundsatz- und Richtungsentscheidung bleibt die Umweltpolitik untergeordnet. Dem Umweltministerium ist es nicht gelungen, seine Politik als Querschnittsaufgabe zu verankern. Zwar sind zahlreiche Arbeitsgruppen geschaffen worden, aber wenn es um handfeste Entscheidungen geht, muss das Umweltministerium in der Regel zurückstecken. Eine der bittersten Niederlagen, die die streitbare Ministerin Marina da Silva einstecken musste, war die Verabschiedung des Gesetzes zur Biosicherheit, das den Anbau genetisch veränderter Pflanzen weitgehend legalisiert.

Energiemix: Wasser, Atome und Biodiesel

Im Bereich Energiepolitik fällt die Bilanz ambivalent aus. Das zuständige Ministerium priorisiert offensichtlich Wasserkraft aus Großstaudämmen und will den Bau *Belo Monte* am Xingu Fluss vorantreiben – ein Projekt, das schon in den achtziger Jahren zu weltweiten Polemiken geführt hatte, nicht zuletzt, weil es eine Reihe von *reservas indigenas* (indigenen Völkern vorbehalten Gebiete) tangiert. Eine gute Meldung des Jahres 2004 hingegen war das Auslaufen der deutsch-brasilianischen Atomkooperation. Das unerwartet frühe Ende der rot-grünen Koalition hat aber dazu geführt, dass ein Abkommen über die Zusammenarbeit im Bereich alternative Energie nicht zustande gekommen ist. Nach wie vor nicht entschieden ist die Zukunft des brasilianischen Atomprogramms. Gegen den Wi-

derstand des Umwelt- und Energieministeriums hat sich eine einflussreiche Atomlobby formiert, die insbesondere von Militärs und Politikern gestützt wird, die ein Atomprogramm als Teil einer Strategie sehen, Brasilien in einen *global player* zu verwandeln, der in derselben Klasse wie Indien und China spielt. Eine Entscheidung zugunsten einer Wiederaufnahme eines ambitionierten Atomprogramms, das den Bau weiterer Atomkraftwerke vorsieht, galt fast als beschlossene Sache, da sich auch der mächtige Regierungskordinator José Dirceu dafür ausgesprochen hatte. Doch im Rahmen der Regierungskrise ist er durch die bisherige Energieministerin Dilma Rousseff abgelöst worden, die immer als Gegnerin des Atomprogramms galt.

Im Dezember 2004 verabschiedete die Regierung ein Gesetz zu Gebrauch und Produktion von Biodiesel. Zunächst sollen ab 2008 dem herkömmlichen fossilen Diesel 2 % Biodiesel beigefügt werden. Dieser Wert soll bis 2020 auf 20 % steigen. Damit ist der Startschuss für ein ehrgeiziges Anbauprogramm und einen wichtigen sozioökologischen Disput gegeben. Die Regierung und voran das Ministerium für Agrarreform will das Biodieselprogramm sozial ausrichten und Kleinbauern in den ärmeren Regionen Brasiliens fördern. Diese sollen vorwiegend Rizinus (Nordosten) und Ölpalmen (Amazonasgebiet) anbauen. Gegenüber dem sozialen Anspruch des Programms stehen ökologische Aspekte zurück. Es stellt sich daher die Frage, ob durch ein soziales Programm für „grünen“ Treibstoff nicht der Verbreitung von Monokulturen Vorschub geleistet wird. Denn nicht nur Kleinbauern auch die Agrarindustrie, insbesondere die Sojaanbauer, setzen große Hoffnungen auf Biodiesel. Auch wird sich erweisen müssen, ob die im Gesetz vorgesehene Privilegierung von Kleinproduzenten als Biodiesellieferanten langfristig haltbar ist.

Außenpolitik mit neuen Impulsen und alten Problemen

Die Regierung Lula hat sich offensichtlich vorgenommen, den alten brasilianischen Traum von einer überregionalen Großmacht zum Leitbild seiner internationalen Politik zu machen. Unter Außenminister Celso Amorim hat die Welt ein überraschend selbstbewusstes und aktives Brasilien kennen gelernt. In den wichtigen Verhandlungen über internationalen Handel (WTO, EU – MERCOSUR und ALCA⁴) ist Brasilien mit profilierten Positionen aufgetreten und versucht, seine Interessen nachhaltig zu vertreten. Dies hat den internationalen Konflikt um die Agrarsubventionen der EU und der USA verschärft und zu schwierigen Verhandlungen geführt. Die Einrichtung einer Freihandelszone der Amerikas dürfte erstmals von der Tagesordnung verschwunden sein und auch die EU-MERCOSUR Verhandlungen kommen trotz eines größeren politischen Interesses nicht weiter. Im Rahmen der WTO-Verhandlungen hat Brasilien durch die Bildung der G-20⁵ eine Vorreiterrolle eingenommen, die weit über die pure Vertretung eigener Interessen hinausgeht.

Die soziale Basis für diese Positionierung Brasiliens ist ein schwieriges und brüchiges Bündnis zwischen der exportorientierten Agrarindustrie und gesellschaftlichen Gruppen, die weiteren Handelsliberalisierungen skeptisch gegenüberstehen, weil sie den Spielraum für eine nationale Entwicklungspolitik einschränken könnten. Brasilien tritt damit zugleich für und gegen weitergehende Liberalisierungen ein. Dieser Widerspruch wird durch eine entwicklungspolitische Begründung dialektisch aufgehoben: Agrarsubventionen des Nordens sind genauso Entwicklungshemmnisse wie zu weit gehende Libera-

⁴ englische Abkürzung FTAA = Gesamtamerikanische Freihandelszone

⁵ Es handelt sich hier um die während der WTO Ministerkonferenz gegründete G-20, die Entwicklungsländer zusammenfasst, die ein besonderes Interesse an den Agrarverhandlungen hat, darunter Indien, Argentinien und Mexiko.

lisierungen im Süden, die den Aufbau einer nationalen Industrie behindern. Der Norden hingegen akzeptiert entwicklungspolitisch fundierte Argumente in der Regel nur für die ärmsten Länder – und behandelt Brasilien eher wie einen gefährlichen Konkurrenten. Durch die Bildung der G-20 hat Brasilien einen interessanten und schwierigen Versuch unternommen, seine internationale Agenda mit Indien und Ländern Afrikas abzustimmen. Dadurch ist bei den internationalen Verhandlungen eine unübersichtliche Gemengelage entstanden, die die ständigen Engpässe begünstigt.

Aber auch auf anderen Gebieten der internationalen Politik hat Brasilien eine aktive Rolle übernommen. Die UN-Mission in Haiti steht unter dem militärischen Kommando Brasiliens, das zudem über 1.000 Blauhelme ins Land geschickt hat. Im Rahmen der G-4 kämpft Brasilien zusammen mit Deutschland, Japan und Indien um eine Neustrukturierung des Sicherheitsrates. In Lateinamerika versucht Brasilien durch eine Vielfalt von Aktivitäten eine Stellung als regionaler Hegemon zu erringen: Vermittlung bei Krisen in Venezuela, Ecuador und Bolivien, Entwicklung der Partnerschaft mit Hugo Chávez, Verwandlung der staatlichen Entwicklungsbank BNDES in eine Regionalbank, die inzwischen über einen größeren Etat verfügt als die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB). Nach einem hoffnungsvollen Beginn vermehrt sich aber inzwischen auch der Unmut und Widerstand bei seinen lateinamerikanischen Nachbarn Mexiko, Kolumbien und Argentinien. Ohnehin ist das Verhältnis zum großen Nachbarn aus dem Süden, Argentinien, getrübt. Zum einen ist man sich nicht einig über Ein- und Ausfuhrquoten innerhalb des Wirtschaftsbündnisses MERCOSUR. Zum anderen werden die allseits präsenten Bestrebungen Brasiliens, sich überall als Führungsmacht aufzuspielen, schon mit einem gewissen Spott bestraft. So stellte Brasilien einen Kandidaten für den Posten des WTO-Präsidenten, für den Präsidenten der Interamerikanischen Entwicklungsbank, war 2005 Gastgeber des Weltsozialforums und des Arabien-Südamerika-Gipfels, bewarb sich um die Olympischen Spiele 2012, überlegt eine Neubewerbung für 2016 oder eine Kandidatur für die Fußball-WM 2014 und wird nächstes Jahr seinen ersten Astronauten ins All schicken. „Und sogar Papst wollten sie werden“, soll Präsident Kirchner gehöhnt haben. Denn viele dieser ambitionierten Pläne (WTO- und IDB-Kandidatur) scheiterten kläglich. Daher mehren sich nun Stimmen, die Brasilien raten, nicht internationale Shows auf allen Bühnen abzuziehen, sondern sich erstmal wieder aufs Kerngeschäft, die Stärkung des MERCOSUR, zu besinnen. Denn trotz eines Neuanfangs mit Lula und Kirchner kommt der regionale Integrationsprozess nicht voran.

Dennoch wird die Außenpolitik in Brasilien insgesamt positiv gewertet, auch von vielen Kritikern der Regierung. Das Außenministerium hat sich für einen Dialog mit der Zivilgesellschaft geöffnet und einige überraschende Initiativen mitgetragen. So verteidigt Brasilien im Prozess zur Vorbereitung des Weltinformationsgipfels Positionen, die denen der NGOs nahekommen und hat die Verbreitung von *free software* zu einem Staatsanliegen gemacht. In der WIPO (*World Intellectual Property Organization*) unternahm Brasilien zusammen mit Argentinien einen nur von Insidern beachteten Vorstoß, die Frage der Patente mit einer entwicklungspolitischen Dimension zu verbinden. Und die Regierung zeigt sich bereit, Patente auf Aids-Medikamente zu brechen, um das kostenlose öffentliche AIDS-Programm weiter zu garantieren.

3. Ausblick

Die Lage ist unübersichtlich und ein Ausblick ist daher kaum zu wagen. Sicher ist, dass die aktuelle Krise die politische Landschaft in Brasilien nachhaltig verändern wird. Die Erschütterungen des politischen Systems werden bisher kaum von Demonstrationen oder Massenmobilisierungen begleitet. Die sozialen Bewegungen sind perplex, aber sie sind nicht geneigt, gegen die Regierung Lula auf die Straße zu gehen – im Zweifelsfall sogar noch für sie. Bisher sind nur vereinzelte Gruppierungen und Personen aus der PT ausgetreten, die meisten KritikerInnen des aktuellen Kurses versuchen weiterhin, in der Partei für eine Erneuerung zu kämpfen.

Einen von vielen geforderten und erwünschten Ausweg aus der aktuellen Situation wird es wohl nicht geben: den Bruch der Regierung Lula mit der Politik der Allianzen im bürgerlichen Lager und eine Hinwendung zu einer Regierung mit dem Druck der Straße und der sozialen Bewegungen. Diese Option ist von Lula und dem Mehrheitsflügel immer verworfen worden. Tatsächlich existiert auch keine gesellschaftliche Mobilisierung, die einen solchen Weg ermöglichen könnte. Garant der Regierung Lula ist eher die orthodoxe Wirtschaftspolitik und ihre bisherigen Erfolge. Wirtschaftsminister Palocci gilt inzwischen als Vertrauensperson für Wirtschaft und Finanzmärkte. Auch wenn Teile der Wirtschaft die Hochzinspolitik kritisieren, ist ihnen der berechenbare Konservatismus lieber als gewagte Experimente. „Keine Experimente“ wird also eher das Motto der nächsten Zeit sein, um trotz politischer Wirren durch eine sozial-ökonomische Stabilität die Regierungsfähigkeit zu sichern. Dies macht den Spielraum für soziale und ökologische Reformpolitik sicher nicht größer. Der einzige Hoffnungs-schimmer ist und bleibt, dass die Politik der Allianzen Lulas durchaus die sozialen Bewegungen einschließt. Insbesondere im Ministerium für Agrarreform und Umwelt bleiben Reformkräfte und Kritiker in das Regierungsprojekt eingebunden und versuchen weiterhin, ihre Ansätze umzusetzen.

Im Oktober 2006 finden die Präsidenten- und Gouverneurswahlen statt. Bis vor kurzem wurde die Wiederwahl Lulas für praktisch sicher gehalten. Dies hat sich geändert, keineswegs aber kann Lula bereits abgeschrieben werden, insbesondere wenn es gelingt, die Korruptionsvorwürfe auf die Partei zu lenken und die Regierung weitgehend herauszuhalten. Durch die aktuelle Krise hat der Wahlkampf bereits begonnen. Die Opposition versucht Lulas Image so weit zu schädigen, dass sie wieder reale Chancen hat. Als Kandidaten seitens der PSDB stehen Ex-Präsident Fernando Henrique Cardoso und José Serra, der gescheiterte Kandidat von 2002, in den Startlöchern. Serra wurde 2004 zum Bürgermeister von São Paulo gewählt und hat sich damit eine gute Ausgangsposition verschafft. Als beachtenswerter Außenseiter geht der Ex- Gouverneur von Rio de Janeiro, Anthony Garotinho ins Rennen. Er gilt als skrupelloser Populist, der insbesondere in den pfingstkirchlichen Gemeinden eine zuverlässige Basis besitzt.

4. Aus der Arbeit der Stiftung

Angeregt durch einen Biopolitikkongress der Stiftung in Berlin begann die hbs in Rio 2004 einen Diskussionsprozess, der von der These ausgeht, dass die Regulierung des Lebens (griechisch: bios) zunehmend technologischen Entwicklungen und rechtlichen Ordnungen unterworfen wird, deren Reichweite kaum einschätzbar ist und die zu wenig im öffentlichen und politischen Raum begleitet und diskutiert werden. Diese Prozesse weisen verschiedene Aspekte auf, die Privatisierung des Lebens ist nur einer, wenn auch ein entscheidender. Im englischen Sprachgebrauch hat sich der Ausdruck *the second enclosure of nature* etabliert, der vielleicht passender ist. Die erste „Einschließung“

der Natur war die Eroberung und weitgehende Privatisierung der Erde, die zweite hingegen zielt auf die Strukturen der Materie und des Lebens. Saatgut, DNA-Sequenzen und auch Lebewesen können heutzutage patentiert werden. Ein zweiter entscheidender Aspekt ist, dass sich durch Stammzellenforschung, pränatale Eingriffe in den Embryo und Klonen die Möglichkeiten der Manipulation menschlichen Lebens dramatisch erweitern. Das Unverfügbare (oder für religiöse Menschen: das von Gott Verfügte) wird zunehmend für Menschen verfügbar. Damit ist die Tür für eine neue Eugenik sperrangelweit geöffnet.

In Deutschland gibt es mit dem *1.000-Fragen*-Projekt einen beachtlichen Versuch, die damit verbundenen Fragestellungen in einer breiten Öffentlichkeit zu diskutieren. In Brasilien ist eine solche Diskussion kaum entwickelt weder in der Zivilgesellschaft noch unter Politikern oder gar in einer breiteren Öffentlichkeit. Auch Journalisten sind mit wenigen Ausnahmen ausgesprochen schlecht informiert. Ein erster Ansatz, diese Diskussion im brasilianischen Kontext zu führen, war ein von der hbs Rio veranstaltetes Symposium im Jahre 2004, das Akteure aus der Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Politik zusammenbrachte. Im gleichen Jahr wurde ein Buch zum Themenschwerpunkt veröffentlicht. Im Rahmen des Weltsozialforums wurde die Diskussion mit einer Veranstaltung fortgeführt, an der auch Gruppen aus andern Ländern Lateinamerikas und den USA teilnahmen. Damit ist ein erster Ansatz gelungen, insbesondere feministische Gruppen und andere NROs in einen Diskussionsprozess einzubeziehen, der für viele Beteiligte neue und verwirrende Fragen aufwirft.

Ein weiterer Schwerpunkt im Berichtszeitraum war die Teilnahme am Weltsozialforum. Zusammen mit der hbs Indien und dem World Dignity Forum organisierte die hbs eine von über 1.000 Menschen besuchte Veranstaltung über die Verletzung der menschlichen Würde und über politische Bewegungen, die Würde garantieren wollen, wie die Dalits aus Indien, die Landlosen in Brasilien und die indigenen Bewegungen in verschiedenen Teilen der Welt.

Im Vorfeld der Konferenz (COP) der Klimakonvention, die im Dezember 2004 in Buenos Aires stattfand, unterstützte die hbs ein Vorbereitungstreffen zusammen mit der AG Energie des brasilianischen Umweltforums. Dabei wurde ein halbtägiges Seminar zusammen mit dem brasilianischen Außenministerium organisiert. Trotz vieler Differenzen konnte damit ein Dialog zwischen Zivilgesellschaft und Regierung angestoßen werden, der ein Ansatz für eine zukünftige brasilianische Klimapolitik sein könnte.

Anfang 2005 wurden zwei *policy papers*, die von der Stiftung in Auftrag gegeben worden waren, fertiggestellt. Nelson Delgado und Adriano Campolina beschreiben Geschichte und Perspektiven der G-20. Cicero Gontijo untersucht die internationalen Verhandlungen über die Regulierung von Patenten (TRIPS) aus brasilianischer Sicht. Beide Dokumente sind auf der lateinamerikanischen Internetseite der Stiftung auf portugiesisch einzusehen und stehen zum Download bereit.