

Bernd Rill (Hrsg.)

Brasilien

Großmacht in Lateinamerika



ISBN 978-3-88795-315-7

© 2007 Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München
Akademie für Politik und Zeitgeschehen
Verantwortlich: Dr. Reinhard C. Meier-Walser (Chefredakteur)

Redaktion:
Barbara Fürbeth M.A. (Redaktionsleiterin)
Susanne Berke, Dipl. Bibl. (Redakteurin)
Friederike Pfaffinger (Redaktionsassistentin)

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung der Redaktion reproduziert
oder unter Verwendung elektronischer Systeme
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhaltsverzeichnis

<i>Bernd Rill</i> Vorwort	5
<i>Carl-Dieter Spranger</i> Einführung.....	7
<i>Eva Karnofsky</i> Der Wechsel von der Militärherrschaft zur Präsidentialdemokratie.....	13
<i>Sérgio Costa</i> Vergangenheitsbewältigung auf Brasilianisch	21
<i>Stefan A. Schirm</i> Führungsindikatoren und Erklärungsvariablen für die neue internationale Rolle Brasiliens	31
<i>Hartmut Sangmeister</i> Brasiliens neue Rolle in der Weltwirtschaft.....	49
<i>Claudia Zilla</i> Brasilien und der Mercosur unter der Regierung Lulas	61
<i>Günther Maihold</i> Die brasilianische Afrikapolitik – neues Engagement oder bewusster Pragmatismus?	73
<i>Gilberto Calcagnotto</i> Die brasilianische Agrarpolitik und ihre sozialen Auswirkungen	93
<i>Hans-Jürgen Prien</i> Zur Entwicklung der brasilianischen Christenheit am Ende der Moderne	109
Autorenverzeichnis.....	125

Vorwort

Bernd Rill

Diese Publikation ist aus einer Expertentagung der Akademie für Politik und Zeitgeschehen innerhalb der Hanns-Seidel-Stiftung hervorgegangen. Damit wurde die Reihe fortgesetzt, die unter dem Motto "Gestaltende Mächte der Weltpolitik" steht und dementsprechend keinem Europa-Zentrismus huldigen darf. Die politische Entwicklung Lateinamerikas wird in Deutschland nicht besonders aufmerksam verfolgt. Eher machen der "Bolivarismus" des Venezuelaners Chavez und die indigenen Bewegungen in Ecuador und Bolivien Schlagzeilen, als dass man sich auf die beiden gewichtigsten Staaten in diesem Teil der Welt konzentriert: Mexiko und Brasilien.

Letzteres ist bereits einer der "global player", mit Südafrika wohl der bedeutendste in der südlichen Hemisphäre. Diese Position kommt ihm einerseits wegen seines wirtschaftlichen und demographischen Potenzials zu, andererseits kann sie nicht über die vielfältigen inneren Probleme des Landes hinwegtäuschen. Die Demokratie dort ist nach Zeiten der Militärherrschaft zwar auf sicherem Fundament wiederhergestellt worden, aber in der inneren Sicherheit gibt es unübersehbare Defizite. Die Fruchtbarkeit des Landes, das sich über mehrere Klimazonen erstreckt, macht es zu einem der größten Agrarexporteure der Welt. Da für die Produktion immer weitere Areale erschlossen werden sollen, rückt die Agrarwirtschaft dem tropischen Regenwald des Amazonas-Beckens immer mehr zu Leibe. Dies wiederum, auch wenn den Wirtschaftssubjekten kaum zugemutet werden kann, erhebliche Teile ihres nutzbaren Geländes unbearbeitet liegen zu lassen, ist von negativem Einfluss auf das Weltklima. Hier geht es um den Konflikt, der auch für China, Indien und andere

Wirtschaftsgiganten eine Rolle spielt: Entwicklung und Gewinnmaximierung versus Umwelt und Klimaschutz. Brasilien exportiert auf diese Weise seine internen Probleme tendenziell weltweit.

Da es die Probleme von Entwicklungs- und Schwellenländern teilt, verwundert es nicht, dass es sich international als der Sprecher von deren Interessen artikuliert, wenn ihm dabei auch keine durchschlagende Autorität beschieden ist. Daneben bleibt es ein gewichtiger Partner der EU im Rahmen der WTO sowie der USA, denn es taugt zum Gegengewicht gegen den von Venezuela ausgehenden Anti-Amerikanismus und wird aus diesem Grunde auch von den USA umworben. Dabei kann es in seinem Ehrgeiz, in Lateinamerika die führende Rolle zu spielen, nur bestärkt werden. Denn Brasilien hat sich in den letzten Jahren entschieden der Absicht Washingtons widersetzt, eine "Gesamtamerikanische Freihandelszone" zu bilden, ja, es hat dagegen mit seinen Nachbarn die Wirtschaftszone des "Mercosur" begründet.

Nun entdecken die USA sogar die sicherheitspolitischen Qualitäten seiner Agrarprodukte. Diese auf den ersten Blick befremdliche Formulierung wird verwendet, um auf die reichen Möglichkeiten Brasiliens hinzuweisen, global eine einflussreiche Rolle zu spielen, ohne deswegen als starke Militärmacht auftreten zu müssen. Zuckerrohr ist in Brasilien sozusagen im Überfluss vorhanden. Aus ihm wird Biokraftstoff gewonnen, der bereits ein ganzes Drittel des einheimischen Benzinbedarfes deckt, mit entsprechend geringerer Abhängigkeit von den Wechselfällen des internationalen Ölmarktes. Das Prinzip Biokraftstoff ist also von hervorragender strategischer Wichtigkeit.

Dieser Gesichtspunkt ist auch für die USA derartig bedeutsam, dass Präsident Bush bei seinem Brasilien-Besuch im März 2007 ein Abkommen zur Förderung von Ethanol unterzeichnet hat, womit die beiden weltgrößten Produzenten von Ethanol ihre Zusammenarbeit begonnen haben. Schon seit den 1970-er Jahren geht Brasiliens Ehrgeiz dahin, das "grüne Saudi-Arabien" zu werden.

Das Interesse Brasiliens, mit anderen Wirtschaftsmächten wie der EU und Japan ebenfalls zusammenzuarbeiten, wird allerdings durch derlei Abkommen eher gesteigert als reduziert, denn man kann bessere Konditionen aushandeln, wenn man nicht nur auf einen Kontrahenten angewiesen ist. Außerdem vergrößert man so sein Geschäftsvolumen und befestigt seine Statur als "Agrargigant". Überhaupt soll diese Publikation das Verständnis dafür fördern, dass die Europäer sich nicht mit der Zugehörigkeit Brasiliens zur US-amerikanischen Aktions-(wenn schon nicht Hegemonial-) sphäre abfinden müssen. Wenn die Europäer wirklich vereint Weltpolitik betreiben wollen, dann wird Brasilien einer seiner bevorzugten Partner sein können.

Wenn Brasilien will, ist es auch und gerade in unserer Welt ohne nationale Schranken, die undurchdringlich wären, ein Kultur-

gigant. Denn bekanntlich vereint es in seiner Kultur europäische (lusitanische) Einflüsse mit denen, die sich zur Zeit des Sklavenhandels über den Südatlantik aus Schwarzafrika herüber im Lande festgesetzt haben, so dass sie mittlerweile als heimische bezeichnet werden können. Soll das Land mit dieser Feststellung auch durchaus nicht zum fröhlichen Tummelplatz eines spaßgesellschaftlichen Straßenfestes erklärt werden, so scheint das schwarze Element ihm doch ein kulturell lebhafteres Antlitz zu verleihen, als dies in den spanisch-sprachigen Ländern Lateinamerikas der Fall ist, wo die Nachkommen europäischer Einwanderer neben Millionen von "Indigenas" leben.

Der Gesamteindruck, wenn man denn einen solchen von dem vielgestaltigen Land überhaupt gewinnen kann, ist der einer vorwärtsdrängenden Vitalität, des Versuches, in den Tropen eine den Europäern, Nordamerikanern und Japanern gleichkommende Industriegesellschaft aufzubauen, deren regional bedingte, disparate Facetten diesem Begriff im Erfolgsfalle ein originelles neues Beispiel liefern würden. Das Land ist erst im Aufschwung, sein Potenzial verheißt weiterhin erhebliche Möglichkeiten der Leistungssteigerung, und seine Zukunft gibt Anlass zum Optimismus.

Einführung

Carl-Dieter Spranger

Das Land Brasilien und seine Bevölkerung habe ich seit 1978 bei verschiedenen Besuchen, vor allem auch als Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung von 1991 bis 1998 und im Auswärtigen Ausschuss, wenigstens in Ausschnitten erleben können. Bei den riesigen, kontinentalen Dimensionen des Landes reicht jedoch auch ein ganzes Leben nicht zum Kennenlernen aus. Mich hat immer wieder die Größe, Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Kulturen, Landschaften und Menschen fasziniert, aber auch die Dynamik und die technischen, wirtschaftlichen und politischen Fortschritte und genauso die Chancen und Notwendigkeiten für Veränderungen und Entwicklungen. 40% der Lateinamerikaner sind Brasilianer, das Land erbringt ein Drittel der regionalen Wirtschaftsleistung und macht die Hälfte der Fläche Lateinamerikas aus. Ich habe Brasilien nie als klassisches Entwicklungsland verstanden, und das gilt natürlich heute erst recht. Brasilien hat gewaltige ökonomische und menschliche Ressourcen, die es in den Stand versetzen, seine Probleme bei den richtigen politischen Rahmenbedingungen weitgehend selbst zu lösen. Seine Bedeutung für Lateinamerika, Deutschland, Europa und die Welt ist in den letzten Jahren gewachsen – politisch, wirtschaftlich, wissenschaftlich, kulturell – und die folgenden Beiträge werden dafür viele Belege finden.

Der Zeitpunkt der Expertentagung der Hanns-Seidel-Stiftung war gut gewählt, um in Deutschlands Hauptstadt auf die Bedeutung Brasiliens, auf unsere Interessen an engen Beziehungen und auf die Möglichkeiten zum weiteren Ausbau der Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Europa und Brasilien hinzuweisen. Denn am 1.10.2006 fanden die seit langem mit

Spannung erwarteten Wahlen statt, bei denen knapp 126 Mio. wahlberechtigte Brasilianer einen Präsidenten, 27 der 81 Senatoren, 513 Abgeordnete, 27 Gouverneure sowie die Abgeordneten der Bundesstaaten zu wählen hatten. Die Wahl fand in 5568 Gemeinden mittels 432.000 elektronischer Wahlurnen statt, und es gab praktisch keine Reklamationen über Missbrauch oder Manipulation. Das Wahlverfahren war transparent, einheitlich und erlaubte eine rasche Auszählung der Wahlergebnisse, so dass kurz nach Mitternacht des Wahltages die Ergebnisse der verschiedenen Wahlen aus allen Teilen dieses Landes mit seinem riesigen Ausmaß vorlagen. Letztlich hat sich Präsident Lula da Silva wieder durchgesetzt. Unter technischen Gesichtspunkten ist das brasilianische Wahlverfahren sicherlich eines der modernsten und effizientesten der Erde. Denkt man an die peinlichen Ereignisse in den USA bei der 1. Wahl von Präsident George W. Bush, kann Brasilien auf seine Wahltechnik und Wahldurchführung sehr stolz sein.

Die Expertentagung kann außerdem einer im Grunde ständig vorhandenen Stimmung in Lateinamerika entgegenwirken, Deutschland und Europa würden Brasilien und Lateinamerika vernachlässigen oder einer Stimmung in Deutschland, Brasilien und Lateinamerika hätten für uns weniger Bedeutung als früher. Umfassende politische, wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Brasilien bleiben – unabhängig von Wahlen, weltpolitischen Umbrüchen, Globalisierung, Osterweiterung der EU, dem Nahostkonflikt oder dem Atomstreit mit Iran und Nordkorea – erforderlich, ja gerade deswegen notwendig, um gemeinsam diese gewaltigen Herausforderungen zu bestehen.

Ein Thema, das für Deutschland und Brasilien besonders wichtig ist und das auch Gegenstand meiner Arbeit als Entwicklungsminister war, sind die bilateralen Beziehungen zwischen Deutschland und Brasilien. Da diese Thematik in der vorliegenden Publikation nicht mit einem eigenständigen Beitrag vertreten ist, möchte ich an dieser Stelle darauf näher eingehen.

Die Beziehungen zwischen unseren Ländern sind traditionell gut, vielfältig und ohne größere Probleme. Brasilien ist politisch und wirtschaftlich unser wichtigster Partner in Lateinamerika, Deutschland wichtigster Partner Brasiliens in Europa. Wenn der 2002 vereinbarte Aktionsplan von "strategischer Partnerschaft" spricht, dann gehört dies allerdings inzwischen zum Standardrepertoire der internationalen Diplomatie und droht ein Modewort zu werden. Mit der strategisch verstandenen gegenseitigen Unterstützung in dem Bemühen um einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat – der G 4 mit Indien und Japan zum Beispiel – ist man nicht sehr weit gekommen.

Nehmen wir also die diplomatische Überhöhung zurück und stellen nüchtern fest, dass es richtig war und ist, dass sich beide Länder verpflichtet haben, die bilateralen politischen Beziehungen auf allen Ebenen auszubauen. Sie können hier auf ein breites und solides Fundament zurückgreifen, seitdem dies insbesondere die damaligen Regierungschefs Kohl und Cardoso in den 90er-Jahren geschaffen haben. Ich selbst habe erlebt, welche große Bedeutung Kohl der Zusammenarbeit mit Cardoso und seinem Land eingeräumt hat – der Rio-Gipfel 1992 und die daraus folgenden Konsequenzen haben dies nicht zuletzt eindrucksvoll bestätigt. Kohl hat mich auch immer wieder gebeten, alles entwicklungspolitisch mögliche zu tun, um die Zusammenarbeit mit Brasilien zu fördern und auszubauen.

Deswegen war und ist die nun langjährige, vertrauensvolle entwicklungspolitische Zusammenarbeit ein bedeutender Faktor im bilateralen Kooperationsgeflecht. Brasilien als Partnerland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit liegt mit einem Gesamtvolumen der staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit an der Spitze der lateinamerikanischen Empfängerländer, bei den bilateralen Gebern steht Deutschland nach Japan und Frankreich an 2. Stelle. Seit dem Jahr 2000 umfasst das Programm die beiden Schwerpunkte "Umweltschutz und Management natürlicher Ressourcen" und "Integrierte Regionalentwicklung in benachteiligten Regionen mit Konzentration im Nordosten". Projekte, die zu meiner Amtszeit beschlossen und seitdem umgesetzt worden sind, waren in diesem Bereich u.a. Basisgesundheitsversorgung in Ceara, Abwasserentsorgung Pernambuco und Natal, Trinkwasserversorgung Santa Catarina, Schutz des atlantischen Küstenwaldes in São Paulo und Paraná, Naturressourcenpolitikprogramm und integrierte Naturwaldbewirtschaftung. Auch zukünftig sollte die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit Vorrang vor der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit erhalten.

Zentrales und sehr erfolgreiches Projekt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist das 1990 unter maßgeblicher Beteiligung von Kohl ins Leben gerufene Partnership Programm der G7 (PP G7) zum Schutz des tropischen Regenwaldes. Dafür wurden seit 1992 fast 300 Mio. € zur Verfügung gestellt. Deutschland ist hier wichtigster Geber und hat die fachlich-thematische Führung. Es konnten u.a. 35 Mio. ha Indianergebiete unter Schutz gestellt werden. Die Sensibilisierung brasilianischer Bundes- und Landesbehörden für die Notwendigkeit des Tropenwaldschutzes und Partnerschaften mit NGOs, Gemeinden, Privatwirtschaft und Wissenschaft gehören mit zum PP G7. Es war mit

das Schwierigste, den Verantwortlichen in Politik und Wirtschaft vor Ort die Notwendigkeit eines solchen Programmes zu vermitteln. Beim Besuch Kohls 1992 im Amazonasgebiet zum Beispiel protestierte der zuständige Gouverneur nachdrücklich gegen geplante Naturschutzmaßnahmen der PP G7, schließlich würden die Amazonaswälder den Brasilianern gehören und deren Nutzung ginge die Europäer nichts an. Für die indianische Bevölkerung jedoch ist das Programm von existenzieller Bedeutung.

Auch im Kulturbereich bleibt Brasilien wichtigster Partner Deutschlands in Lateinamerika, wobei Mittel und Personal dort und in vielen anderen Ländern auch aus meiner Sicht unzureichend sind. Mehrere Goetheinstitute sind in den letzten Jahren geschlossen worden, das Geld für Auslandsschulen und für Personal in deutschen Institutionen wurde reduziert. Um so wichtiger ist die aus dem Bundeshaushalt geförderte Arbeit der politischen Stiftungen, die in Brasilien fast alle – darunter leider die Hanns-Seidel-Stiftung nicht mehr – mit eigenen Büros vertreten sind, doch die Konrad-Adenauer-, die Friedrich-Ebert- und die Friedrich-Naumann-Stiftung leisten dort vorzügliche Arbeit. Natürlich muss ich auch die Deutsch-Brasilianische Gesellschaft (DBG) und ihre fast 50-jährige Tätigkeit erwähnen, die sich mit bedeutenden Repräsentanten beider Länder die Förderung der deutsch-brasilianischen Beziehungen zur Aufgabe gemacht hat und weiterhin macht. Sie versteht sich als Mittler und Initiator für die verschiedenen Ebenen und Arten der Zusammenarbeit.

Brasilien ist auch wichtigster Partner des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) in Lateinamerika. Ca. 1800 Studenten und Wissenschaftler nutzen jedes Jahr die Austauschangebote. Über 28000 Studenten und Wissenschaftler in über 50 Partnerschafts- und Forschungsprogrammen haben von den zahlreichen Stipendien und Austauschprogrammen

profitiert. Gerade um der Sogwirkung Nordamerikas für junge Eliten eine Alternative entgegenzusetzen, habe ich als Entwicklungsminister die Zusammenarbeit der Universitäten in Deutschland und Brasilien sehr gefördert und auch die deutschen Universitäten gebeten, attraktivere Alternativen unter Abbau bürokratischer Hemmnisse für junge Brasilianer anzubieten.

Eine weitere zentrale Säule der bilateralen Zusammenarbeit sind die wirtschaftlichen Beziehungen. Brasilien ist nach den USA zweitwichtigster Handelspartner Deutschlands auf dem amerikanischen Kontinent, Deutschland viertwichtigster Handelspartner Brasiliens nach den USA, Argentinien und China. Das bilaterale Handelsvolumen betrug 2005 11,181 Mrd. € Es ist damit um 20% gegenüber 2004 gestiegen – deutlich stärker als der weltweite Handel Deutschlands mit 8%. Die Bilanz ist bei den deutschen Exporten mit 5,457 Mrd. € und Importen von 5,724 Mrd. € fast ausgeglichen. In keinem Land außerhalb der OECD ist die deutsche Wirtschaft so stark vertreten wie in Brasilien (ca. 1300 Firmen erwirtschafteten 2004 rd. 33 Mrd. US Dollar und beschäftigten ca. 250000 Menschen). Der Bestand deutscher Direktinvestitionen betrug 2005 ca. 20 Mrd. € Nicht nur viele deutsche Konzerne, sondern auch zahlreiche mittelständische Unternehmen wollen ihre Geschäfte in Brasilien ausweiten. Auch immer mehr brasilianische Firmen entdecken Deutschland als Produktionsstandort. Die jährlich stattfindenden Deutsch-Brasilianischen Wirtschaftstage zählen zu den wichtigsten Veranstaltungen, sie finden alternierend in Deutschland und Brasilien statt. Das nächste Treffen wird vom 18.-20.11.2007 im brasilianischen Blumenau stattfinden, das stark geprägt ist von deutschen Auswanderern.

Die Perspektiven der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Brasilien hängen natürlich von den politischen und wirt-

schaftlichen Entwicklungen in beiden Ländern ab. Unter Präsident Lula gab es in Brasilien eine bemerkenswert positive ökonomische Entwicklung mit soliden Fundamentaldaten heute. Makroökonomische Stabilität wurde ergänzt durch ein Wachstum von 4,9% in 2004 und 2,3% in 2005. Die Zahl der Beschäftigten stieg 2005 um mehr als 2 Mio., die Arbeitslosenquote lag bei 9,2% Anfang 2006. Auch sozioökonomische Fortschritte durch Programme wie Forma Zero (Null Hunger) oder "Bolso Familia" (Familienhilfe) und Elektrifizierungsprogramme sind zu nennen. Steigende Handelsbilanzüberschüsse ergänzen das positive Bild. Brasilien ist seit Anfang 2006 Selbstversorger mit Erdöl. Es fällt allerdings auf, dass beim bilateralen Handel mit Deutschland in den ersten 5 Monaten des Jahres 2006 deutsche Unternehmen von der steigenden Importrate Brasilien mit 5,2% relativ wenig profitieren. Umgekehrt erhöhten sich die Exporte nach Deutschland um 12,4%, insbesondere durch den ansteigenden Anteil der verarbeiteten Produkte. Ein Erfolg der Regierung Lula ist schließlich der deutliche Abbau der Auslandsverschuldung auf rund 169 Mrd. US-Dollar Ende 2005, die pünktliche, ja vorzeitige Rückzahlung von Auslandsschulden in von 21,5 Mrd. US-Dollar, insbesondere eines IWF-Kredits in Höhe von 15,5 Mrd. US-Dollar und Schuldentrückzahlungen an den Pariser Club in Höhe von 2,5 Mrd. US-Dollar.

Beträchtliche Potenziale in den internationalen Handelsbeziehungen sind allerdings noch ungenutzt. Die WTO-Verhandlungen sind z.Z. leider suspendiert. Für Brasilien ist der Marktzugang bei Agrarprodukten von zentraler Bedeutung, die EU legt Wert auf tatsächliche Verbesserungen beim Marktzugang für Industriegüter, Dienstleistungen sowie bei dem öffentlichen Beschaffungsmarkt. Auch die Verhandlungen zwischen EU und Mercosur kommen nicht richtig voran – aus ähnlichen Gründen und weil keine klare, einheitliche Linie der Mercosur-Staaten erkennbar ist. Die deut-

sche Wirtschaft drängt außerdem auf baldige Verhandlungen über ein Doppelbesteuerungsabkommen, da das Bisherige von Deutschland gekündigt wurde sowie die brasilianische Ratifikation des Abkommens über Schutz und Förderung von Investitionen. Es bedarf hier weiterer Kraftanstrengungen auf beiden Seiten, um zu notwendigen Fortschritten zu kommen.

Zum Abschluss möchte ich noch auf einige wichtige Aufgaben und Perspektiven eingehen, die sich für Brasilien abzeichnen. Zunächst sollte die Vorstellung Brasiliens, das sich gerne als künftige Führungsmacht in der Weltpolitik sieht, angesprochen werden. Tatsache ist, dass Präsident Lula da Silva seit seinem Amtsantritt Anfang 2003 die seit Jahrzehnten bestehende relative Isolation und Selbstbezogenheit Brasiliens beendet und eine globale Außenpolitik mit regionalem Brennpunkt betrieben hat. Brasilien hat begonnen, zunehmend aktiv in der Weltpolitik und in internationalen Institutionen und Foren zu werden. Das gilt in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen wie in der WTO – man denke da an Brasiliens führende Rolle bei der Gründung der G 20 – und in Brasiliens Bemühungen im Rahmen der G 4 um einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Es übernahm die Führung der Friedenstruppen in Haiti, was sicherheitspolitisch bedeutsam ist, erfuhr die Anerkennung der USA als Regionalmacht und verstärkte seine diplomatischen Aktivitäten gegenüber Russland, China, Indien, Afrika und dem Nahen Osten ebenso wie im südamerikanischen Raum. Ergebnisse dieser und anderer Bemühungen lassen allerdings noch nicht den Schluss zu, Brasilien sei damit heute schon Führungsmacht in der Weltpolitik. Eine Reihe von Nachbarländern sehen das Streben Brasiliens nach mehr Macht in sowohl der UNO als auch in der Weltpolitik als problematisch an, ebenso wie den sicherheitspolitischen Führungsanspruch ohne klare Strategie und ohne ausreichende Bereitschaft, sich einer gemeinsamen, langfristigen Zielsetzung unterzu-

ordnen. Die wirtschaftspolitische Strategie des Landes auf regionaler und internationaler Ebene erscheint unklar. Brasilien schwankt zwischen Protektionismus und Liberalismus. Der Forderung nach Liberalisierung der Agrarmärkte der Industrieländer, insbesondere der EU, stehen Forderungen nach Wettbewerbsschutz nicht wettbewerbsfähiger Dienstleister (etwa Banken) und Hersteller (etwa Automobilindustrie) gegenüber. Stillstand in den Verhandlungen mit der EU ist die Folge.

Während der Zugang zum US-Markt durch ALCA (Area de Livre Comercio Lé das Américas) oder FTAA (Free Trade Agreement of America) und Vertiefung des Mercosur ökonomisch sinnvoll wäre, betreibt Brasilien zur Statusmehrung und nationaler Souveränität die ökonomisch wenig sinnvolle Anbindung des Mercosur an den Andenpakt. Viele Länder Lateinamerikas grenzen sich ab von der brasilianischen Position zu ALCA und werden in bilaterale Abkommen mit den USA geradezu getrieben. Die Stagnation bei der Entwicklung des Mercosur ist besonders bedauerlich – sie wäre das wichtigste Projekt für Lateinamerika. Mercosur ist die beste Grundlage für seine Mitgliedsländer, an der Globalisierung erfolgreich teilzuhaben. Nur gemeinsam sind die Länder und ihre Industrien und Unternehmen groß genug, um auf dem Weltmarkt erfolgreich zu sein, zudem kann im Mercosur am wirkungsvollsten mit anderen Wirtschaftsgemeinschaften und auf multilateraler Ebene über die Öffnung der Märkte verhandelt werden. Das Funktionieren des Mercosur liegt auch im europäischen Interesse. Der Mercosur ist ein großer Markt mit großer Wirtschaftskraft. Andererseits ist die EU geeignet, die Abhängigkeit von den USA und ihrer Währung zu mindern. Der Führungsanspruch Brasiliens wird entscheidend von der Lösung dieser Fragen abhängen.

Hinzu kommen noch zwei weitere Problembereiche: Das Thema "Innere Sicher-

heit" ist seit langem ungelöst und trotz zahlreicher Warnungen auch aus Wirtschaftskreisen immer brisanter geworden.

Die FAZ berichtete am 30.9.2006 ausführlich unter der Überschrift "Partei des Verbrechens", wie die organisierte Kriminalität Staat und Politik in Brasilien durchdrungen hat. Der früher als Selbsthilfeorganisation der in katastrophalen Zuständen untergebrachten Häftlinge entstandene PCC (Primeiro Comando da Capital – erstes Hauptstadtkommando) hat sich zu einer gefürchteten kriminellen Vereinigung entwickelt, die im Mai, Juli und August letzten Jahres mit jeweils mehrere Tage umfassenden Attacken auf Polizeistationen, Banken, staatliche Einrichtungen und Linienomnibusse in São Paulo Angst und Schrecken verbreitet und das öffentliche Leben in der Metropole völlig lahmgelegt hat. Die Koordination der Oberbefehlshaber der Organisation in den Gefängnissen und ihren Leuten an der Front draußen sei perfekt gewesen, so der FAZ-Bericht. Die Entwicklung sei mit dem Vordringen von Rauschgifthandel und -konsum in der brasilianischen Gesellschaft einher gegangen. Das am Drogenhandel beteiligte PCC kontrollierte zwischenzeitlich 30.000 Gefangene und sei fester Bestandteil des bestehenden Staatsapparates. In Rio kontrollierte das "Rote Kommando" aus den Gefängnissen heraus 70% der Drogenverkaufsposten. Die Ursprünge dieser Banden liegen in den 70er-Jahren in den bewaffneten linksextremen Gruppen. Brasilien ist nach den USA zwischenzeitlich das zweitgrößte Rauschgiftkonsumland der Erde. Das Justizvollzugswesen ist durch das Rauschgiftgeld so unterwandert, dass die Kommunikation nach draußen u.a. mit Hilfe von Mobiltelefonen und unkontrollierten Besucherströmen praktisch uneingeschränkt stattfindet. Das PPC und andere ähnlich mafios strukturierte Organisationen haben längst Anwälte, Richter, Polizisten und Parlamentarier unter ihrer Kontrolle, mit deren Hilfe sie alles durchsetzen könnten. Brasilien scheine vor den Banden

in den Gefängnissen, den Drogenhändlern, Waffenschiebern und Geldwäschern kapituliert zu haben, schließt der FAZ-Bericht.

Ein ähnlicher Artikel unter der Überschrift "Das Gewaltlabor – die Unterwelt greift nach der Macht, die Reichen von São Paulo verbarrikadieren sich im Luxusbogen – die größte Stadt auf der Südhalbkugel der Erde gibt eine Vorahnung von der Zukunft der Mega-Citys" – im Spiegel vom 2.10.2006 bestätigt die furchterregende Analyse der FAZ. Von vielen Vertretern der deutschen Wirtschaft habe ich immer wieder gehört, dass diese Zustände entscheidende Hindernisse für Investitionen und personelle Präsenz der Verantwortlichen vor Ort geworden sind, weil Unternehmen, Manager und Personal aus Deutschland und Europa sich und ihre Familien dieser Gefährdung nicht aussetzen wollen. Eine Demokratie, die Recht und Gesetz nicht durchsetzen kann und von kriminellen Banden mitbestimmt wird, ist in hohem Maße gefährdet.

Diese Entwicklung wurde natürlich auch gefördert durch die nach wie vor weltweit

ungerechteste Eigentumsverteilung und die äußerst geringe Chancengleichheit. Die von Brasilien immer wieder erhobene Forderung nach mehr Gerechtigkeit im internationalen System kann man aber nur glaubwürdig vertreten, wenn im eigenen Land mit gutem Beispiel vorangegangen wird. Dies erfordert die Überwindung der gravierenden Kluft zwischen Arm und Reich in Brasilien. Ich mache kein Hehl daraus, dass mich dies immer abgehalten hat, die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit für Brasilien der Pro-Kopf-Unterstützung für andere, besonders afrikanische Länder anzupassen, also anzuheben. Man kann dem deutschen Steuerzahler doch nicht Gelder für Projekte abverlangen, die Brasilien selbst aufbringen könnte und auch – zum Abbau der Kluft zwischen Reich und Arm – aufbringen müsste.

Eine Agrarreform und politische Reformen zur Wiedergewinnung des Vertrauens der Bevölkerung in die politische Klasse bleiben in diesem Zusammenhang weitere wichtige Aufgaben.

Der Wechsel von der Militärherrschaft zur Präsidentialdemokratie

Eva Karnofsky

1. Die Machtübernahme der Militärs

Am 31. März 1964 beendete Brasiliens Militär eine neunzehn Jahre währende Phase der Demokratie. Unter Führung von General Humberto Castelo Branco wurde Präsident João Goulart – er hatte im September 1961 die Regierung übernommen – aus dem Amt geputscht.

Goularts sozialreformerische Ideen stießen beim Militär und in konservativen Bevölkerungskreisen auf Widerstand. In Zeiten des Kalten Krieges schürten seine Bemühungen der Umverteilung, zu denen beispielsweise eine Sozialversicherung für Landarbeiter und die Einführung eines dreizehnten Monatsgehaltes sowie Pläne für eine Bodenreform gehörten, die Angst vor dem Kommunismus. Seine Kubafreundliche Haltung und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Sowjetunion verstärkten diese Furcht. Die wachsenden Staatseingriffe in die Wirtschaft wurden Goulart ebenso vorgeworfen wie die wirtschaftliche Krise, die nicht zuletzt in einer Inflation von über achtzig Prozent ihren Ausdruck fand. Brasilien erlebte eine zunehmende Polarisierung zwischen Links und Rechts, soziale Unruhen und Streiks häuften sich. Als dann Truppen aus dem Süden in Richtung Rio de Janeiro marschierten, musste Goulart aufgeben. Er ging nach Uruguay ins Exil, während seine Anhänger und Mitarbeiter verfolgt und inhaftiert wurden. Neuer Präsident wurde General Humberto Castelo Branco. Dezierte Unterstützung hatte die Anti-Goulart-Koalition vonseiten der USA erhalten. Während der Ereignisse soll vor der

brasilianischen Küste ein Flugzeugträger der USA gelegen haben, um im Notfall den Putschisten Unterstützung zu gewähren.¹ Nur Stunden nach der Machtübernahme der Militärs erkannte US-Präsident Lyndon B. Johnson die neue Regierung an.

1.1 Die Ziele der Militärs

Die Streitkräfte verstanden sich als Revolutionäre, sie waren angetreten, ein "Neues Brasilien" zu schaffen. Wesentliches Ziel der neuen Machthaber war dabei die Stabilisierung der Wirtschaft. Während Goulart auf Sozialpolitik gesetzt hatte, hieß es nun, den Gürtel enger zu schnallen. Zudem stand eine weitere Öffnung der weitgehend staatskapitalistisch ausgerichteten Wirtschaft für internationales Kapital auf dem Programm.

Vor allem die Austeritätspolitik würde zwangsläufig noch mehr soziale Proteste zur Folge haben, das war den Militärs klar, denn sie würde eine Ausweitung der Armut bedeuten. Es galt, diese Proteste in Schach zu halten. Dazu wurden ein angeblicher "Gewerkschaftsstaat" sowie Kommunismus und linke Revolutionen als Feindbilder heraufbeschworen, Brasilien und die Demokratie mussten vor diesen Gefahren bewahrt werden – mittels Abschaffung der Demokratie für zwanzig Jahre. Die ideologische Grundlage hierzu bildete die "Doktrin der nationalen Sicherheit". In den 50er-Jahren an der Escola Nacional de Guerra entwickelt, erlaubte sie den Militärs, immer dann auch im Innern einzuschreiten, wenn sie die öffentliche Ordnung bedroht sahen.

1.2 Die "Institutionellen Akte" als juristische Basis der Machtausübung

Die Militärregierung erließ sogenannte "Institutionelle Akte" (Atos Institucionais, AI), mit denen sie sich das Recht zugestand, die geltende Verfassung auszuhebeln. Sie schränkte damit gleich nach dem Putsch die bürgerlichen Freiheiten und die Rechte des Parlaments ein (AI 1), löste 1965 die Parteien auf (AI 2) und gab der Zentralregierung das Recht, die Gouverneure der 26 Bundesstaaten abzusetzen und zu ernennen (AI 3).

Zwar schrieb sich die Militärregierung 1967 eine neue Verfassung auf den Leib, doch als es 1968 zu Studentenprotesten kam, wurden durch den Institutionellen Akt 5 die verfassungsmäßigen Rechte ausgesetzt, die verbliebenen Reste von Rechtsstaatlichkeit abgeschafft und der Exekutive unumschränkte Macht zugewiesen.

1.3 Politische Strukturen während der Militärrherrschaft

Die Generäle bemühten sich, nach außen hin den Anschein einer formalen Demokratie zu wahren. Zwar wurde das Vielparteiensystem 1965 abgeschafft, doch auf Parteien wollten sie nicht gänzlich verzichten, und so institutionalisierten sie zwei neue politische Gruppierungen. Der konservativen Nationalen Erneuerungsbündnis (Aliança Renovadora Nacional, ARENA) kam dabei die Rolle der Unterstützerin der Militärregierung zu, und die Brasilianische Demokratische Bewegung (Movimento Democrático Brasileiro, MDB) wurde als Sammelbecken der oppositionellen Kräfte zugelassen.

Auch auf Wahlen wurde nicht verzichtet. Die Kongressabgeordneten wurden weiterhin direkt vom Volk gewählt, wobei die Kandidaten der Opposition unter der Preszensur zuleiden hatten und keinen unein-

geschränkten Medienzugang genossen. Der Präsident dagegen wurde, wie allerdings auch schon zu Zeiten der Demokratie, durch ein Wahlmännergremium bestimmt, dem Abgeordnete aus dem Zentralparlament und aus den Parlamenten der Bundesstaaten angehörten.

2. Das Jahrzehnt der harten Repression

Zwar ging der Putsch ohne viel Blutvergießen vonstatten, doch auf den sich allmählich formierenden Widerstand von Links reagierte die Militärregierung mit zunehmender Repression. Bereits in den ersten Jahren nach dem Putsch kam es zu vereinzelt Attentaten gegen Militärs und ihre Einrichtungen, doch ab 1968, nach Inkrafttreten des AI 5 und der Schließung des Parlaments, verschärfte sich die Situation, es häuften sich die Proteste. Das Regime antwortete mit Staatsterror und verhaftete und folterte willkürlich. Die Opfer waren Arbeiter, Intellektuelle, Priester, die in armen Gemeinden arbeiteten und der Befreiungstheologie zuzurechnen waren, sowie Studenten. Um deren Proteste einzuschränken, wurde die Universidade de Brasília zeitweilig geschlossen.

Den Gewerkschaften hatten die Militärs eine Friedenspflicht aufgezwungen. Sie gestanden ihnen zwar weiterhin die sogenannte Gewerkschaftssteuer (imposto sindical) zu, mit denen die Gewerkschaften ein Großteil ihrer Arbeit finanzierten (und bis heute finanzieren), doch gleichzeitig belegten sie diese mit einem Streikverbot. Vor allem nach Erlass des AI 5 kam es jedoch immer wieder zu Missachtungen des Verbots.

Verschiedene linke Gruppen riefen ab 1968 zum bewaffneten Widerstand auf, sie entführten Flugzeuge und ließen Bomben hochgehen. 1969 wurde US-Botschafter Charles Elbrick mit dem Ziel entführt, politische Gefangene freizupressen. Seine

Entführer, darunter der spätere grüne Parlamentsabgeordnete Fernando Gabeira, wurden verhaftet und gefoltert. Um sie zu befreien, kidnapten Gabeiras Genossen 1970 den deutschen Botschafter Ehrenfried von Holleben.

Die Foltermethoden, die in den Kellern des brasilianischen Geheimdienstes systematisch entwickelt wurden,² fanden später auch in den Nachbarländern Anwendung.³ Vielen Oppositionellen blieb nur das Exil, so auch dem Soziologen und MDB-Politiker Fernando Henrique Cardoso, den die Brasilianer 1995 zu ihrem Präsidenten wählen sollten. 136 Oppositionelle verschwanden in jener Zeit spurlos, 148 Menschen wurden aus politischen Gründen von staatlicher Seite ermordet.⁴ Durch besondere Härte zeichnete sich das Regime aus, nachdem 1969 der ehemalige Geheimdienstchef General Emilio Médici das Präsidentenamt übernommen hatte.

3. Zickzackkurs unter Präsident Geisel

Nachdem das Parlament am 15. Januar 1974 General Ernesto Geisel zum Präsidenten bestimmt hatte, leitete dieser zunächst eine Phase der Entspannung (Distensão) ein. Er hob die Pressezensur auf, und so galten die Kongresswahlen von 1974 als die freiesten seit dem Militärputsch. Sämtliche Kandidaten, auch die des oppositionellen MDB, hatten weitgehend freien Zugang zu den Medien. In der Folge erreichte der MDB die Mehrheit im Senat und verfehlte sie nur knapp im Abgeordnetenhaus.

Das Regime reagierte sofort und zog die Zügel wieder an, aus Angst, die Opposition könnte bei den für 1976 geplanten Kommunalwahlen erneut erfolgreich sein. Einigen Oppositionsabgeordneten wurden die

politischen Rechte aberkannt, vor allem aber wurde die Wahlpropaganda erneut eingeschränkt, mit dem nach dem damaligen Justizminister benannten Falcão-Gesetz. Die Wirkung ließ nicht auf sich warten: Vor allem auf dem Land erstarkte ARENA, die Partei der Militärs, bei den Kommunalwahlen.

Im darauffolgenden Jahr entschloss sich Geisel mit dem sogenannten Aprilpaket (Pacote de abril) zu weiteren Maßnahmen, die ein Erstarren der Opposition verhindern sollten. Demnach würde die Regierung künftig ein Drittel der Senatsmitglieder benennen, um bei der für November 1978 geplanten Kongresswahl Überraschungen von vornherein auszuschließen, zudem wurde die Zensur ausgeweitet. Durch eine Änderung des Wahlgesetzes verloren ferner die städtischen Regionen, in denen die Opposition besonders stark vertreten war, gegenüber den ländlichen Wahlbezirken an Gewicht. Das Aprilpaket rief vor allem die Studenten auf die Straße.

Allmählich bildete sich in der Zivilgesellschaft – über linke Gruppen und Gewerkschaften hinaus – immer größerer Widerstand gegen die Diktatur. Bereits im Februar 1977 hatte sich die katholische Bischofskonferenz, die sich nach dem Putsch mehrheitlich auf die Seite der Militärs gestellt hatte, kritisch gegenüber der Diktatur geäußert. Ob Juristenvereinigung, katholische Basisgemeinden oder nationale Unternehmerschaft – man begann, an einem Strang zu ziehen, um die Rückkehr zu demokratischen Verhältnissen zu erreichen. So geriet Geisel unter immer heftigeren Druck, so dass er sich entschloss, die Zügel wieder zu lockern: Er schaffte mit dem sogenannten Junipaket zum 1. Januar 1979 den von der Opposition besonders heftig kritisierten AI 5 ab, mit anderen Worten, er setzte die verfassungsmäßigen Rechte wieder in Kraft.

4. Die Öffnung unter Präsident Figueiredo

Geisel war es gegen den Willen der Hardliner im Militär gelungen, General João Figueiredo als seinen Nachfolger durchzusetzen. Mit Figueiredo begann im März 1979, wieder gegen den Willen der Hardliner, der Prozess der Öffnung (Abertura) und des Übergangs zur Demokratie. Jedoch verlief dieser Prozess keineswegs gradlinig.

Bereits 1978 hatte die Zivilgesellschaft begonnen, sich für eine umfassende Amnestie einzusetzen, die Figueiredo dann auch erließ. Es wurden nicht nur die politischen Gefangenen freigelassen und den im Exil Lebenden die Rückkehr gestattet – die Militärs sicherten sich auch selbst Straffreiheit für die unter ihrer Herrschaft begangenen Verbrechen zu.

Die Regierung Figueiredo verfügte die neuerliche Abschaffung der Pressezensur, führte die Direktwahlen der Gouverneure der Bundesstaaten wieder ein, verschob jedoch gleichzeitig die für 1980 geplanten Kommunalwahlen um zwei Jahre und ging gegen Streiks mit aller Härte vor.

Zudem ließ Figueiredo erneut ein Vielparteiensystem zu. Dahinter stand jedoch nicht demokratische Gesinnung, sondern vielmehr erneut der Wunsch, die Opposition zu schwächen: Das Regime ging davon aus, dass sich die oppositionellen Kräfte, die bisher gemeinsam im MDB arbeiteten, danach aufsplittern würden. ARENA wurde aufgelöst und es entstand in ihrer Nachfolge der Partido Democrático Social (Brasilianische Sozialdemokratische Partei, PDS). Nachfolger der oppositionellen MDB wurde der Partido do Movimento Democrático Brasileiro, (Partei der demokratischen brasilianischen Bewegung, PMDB). Wenig später wurde auch unter Führung des Gewerkschafters und heutigen Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva der linke Partido dos Trabalhadores (Arbeiter-

partei, PT) zugelassen, der bereits seit einer Weile im Untergrund ihre Gründung vorbereitet hatte. Leonel Brizola, Schwager und politischer Weggefährte des gestürzten Präsidenten João Goulart sowie späterer Gouverneur von Rio de Janeiro, rief den 1964 verbotenen Partido Democrático Trabalhista (Demokratische Arbeiterpartei, PDT) wieder ins Leben, der sich der Sozialistischen Internationale anschloss. Darüber hinaus entstanden weitere kleinere Parteien, wie etwa der Partido do Frente Liberal (Partei der Liberalen Front, PFL) als Abspaltung vom PDS.

Im Vorfeld der für 1984 geplanten Präsidentschaftswahlen setzten sich Opposition und Zivilgesellschaft für direkte Wahlen ein, und das Land erlebte "die massivste politische Mobilisierung seiner Geschichte",⁵ doch die Kampagne unter dem Motto Direitas Já (Direktwahlen jetzt) zeitigte nicht den gewünschten Erfolg. Der nächste Präsident wurde noch einmal von einem Wahlmännergremium gewählt.

Wider Erwarten konnte sich jedoch im Wahlmännergremium der vom oppositionellen PMDB und dem PFL vorgeschlagene Tancredo Neves durchsetzen, da der PDS, dessen Vorsitz damals José Sarney innehatte, intern zerstritten war. Doch auch die Wirtschaftskrise half Neves: Über lange Jahre hatte die Diktatur dem Land hohe Wachstumsraten beschert, man sprach sogar vom "brasilianischen Wunder". Doch der Ölpreisschock, hohe Zinsen sowie der durch die mexikanische Zahlungsunfähigkeitserklärung von 1982 entstandene Glaubwürdigkeitsverlust der lateinamerikanischen Volkswirtschaften hatten Brasilien in eine tiefe Krise gestürzt. Das Land stand ebenfalls kurz vor der Zahlungsunfähigkeit. Dem Oppositionskandidaten trauten die Wahlmänner eher zu, die Wirtschaft wieder in Fahrt zu bringen.

Neves starb jedoch am 21. April 1985, bevor er seinen Eid auf die Verfassung leisten konnte, und mit seinem gewählten

Vizepräsidenten José Sarney, der gerade vom PDS zum PMDB übergetreten war, übernahm 21 Jahre nach dem Militärputsch wieder ein Zivilist das Präsidentenamt.

5. Die Rückkehr zur Demokratie

Schritt für Schritt kehrte Brasilien zu demokratischem Leben zurück. 1985 fanden erstmals wieder direkte Bürgermeisterwahlen statt, den Analphabeten wurde das Wahlrecht zuerkannt, es gründeten sich drei große Gewerkschaftsdachverbände und die Bewegung der Landlosen hielt ihren ersten Kongress ab. Zudem kündigte Sarney eine verfassungsgebende Versammlung an, deren Mitglieder 1986 gewählt wurden.

Die neue Verfassung wurde unter lebhafter Mitwirkung der Zivilgesellschaft diskutiert, die der verfassungsgebenden Versammlung 122 Änderungsvorschläge vorlegte. Insgesamt zwölf Millionen Bürger hatten diese unterschrieben. Am 8. Oktober 1988 trat die neue Magna Carta in Kraft. Sie gilt als vorbildlich, nicht zuletzt, weil sie eine Agrarreform vorsieht, den Indianern ihr Land zuspricht und dem Umweltschutz Verfassungsrang zubilligt.

Formal fand der Prozess des Übergangs zur Demokratie am 15. November 1989 sein Ende, mit der ersten Direktwahl des Präsidenten. In einer Stichwahl am 17. Dezember 1989 setzte sich der Kandidat des PMDB, Fernando Collor de Mello, gegen Luiz Inácio Lula da Silva von der Arbeiterpartei durch. Am 15. März 1990 zog wieder ein direkt gewählter Präsident in den Palácio do Planalto ein.

6. Besonderheiten des brasilianischen Weges zur Demokratie

Während es im Nachbarland Argentinien nach der Rückkehr zur Demokratie 1982 zu einem Bruch mit dem Militärregime

gekommen war und zumindest die Hauptverantwortlichen für Folter und politische Morde vor Gericht gestellt und verurteilt worden sind, fand ein solcher Bruch in Brasilien nicht statt. Brasiliens Streitkräfte nahmen die bereits unter Figueiredo erlassene Amnestie für sich in Anspruch, und es gab auch keine nennenswerten Bemühungen, daran zu rütteln. Argentinien's Streitkräfte sahen sich in den 90er-Jahren dazu gezwungen, ihre Schuld für die Verbrechen öffentlich einzugestehen, die brasilianischen Militärs dagegen verteidigen noch heute ihren Putsch "zur Rettung der Demokratie und des Abendlandes" sowie das Unrecht, das sie im Namen des Staates begingen. Die politische – und gesellschaftliche – Rolle der argentinischen Streitkräfte wurde in den 90er-Jahren von der Regierung von Präsident Carlos Menem systematisch auf ein Minimum reduziert, während Brasiliens Militär sich nach wie vor politische Macht bewahrt hat, vor allem, wenn es um die eigenen Belange geht.⁶

Für die Aufarbeitung der Vergangenheit interessierten sich in Brasilien fast nur kleine, meist kirchliche Gruppen, und sie stieß in der Öffentlichkeit auch nur auf sehr wenig Beachtung. Im benachbarten Argentinien dagegen war sie zumindest anfänglich Anliegen weiter Teile der Gesellschaft. Dass es in Argentinien zum Bruch mit den Militärs kam, lag keineswegs nur darin begründet, dass sie als Verlierer aus dem Falklandkrieg zurückgekehrt waren und dadurch fast sämtlichen Rückhalt in der Bevölkerung verloren hatten. Es spielte ebenfalls eine Rolle, dass große Teile der argentinischen politischen Elite, vor allem aus der Justicialistischen Partei, die Zeit der Diktatur im Gefängnis oder im Exil verbracht hatten oder zumindest zum Schweigen verurteilt waren. Mit anderen Worten, in Argentinien fand ein wirklicher politischer Machtwechsel statt.

In Brasilien dagegen hatten die meisten Politiker, die den Umbau des Landes zur

Demokratie gestalteten, bereits unter der Diktatur politische Funktionen inne, so dass es auch personell zu keinem Bruch kam, sondern der Übergang nahtlos vonstattenging. Um nur zwei Beispiele zu nennen: Sarney war unter der Diktatur Vorsitzender von ARENA und PDS, bevor er zum PMDB überwechselte, Fernando Henrique Cardoso war nach Rückkehr aus dem Exil als Senator für den MDB aktiv. Auch während der Diktatur wurde der Opposition durch die weiterhin stattfindenden Kongresswahlen ein kleiner Spielraum für die Teilnahme am politischen Wettbewerb gelassen.⁷ So blieb ein grundlegender Machtwechsel aus.

Das brasilianische System hat zudem über die Jahre immer wieder seine Fähigkeit bewiesen, auch diejenigen schnellstens zu absorbieren, die wie der spätere Grünen-Abgeordnete Fernando Gabeira der Diktatur mit der Waffe in der Hand oder wie Luiz Inácio Lula da Silva mit der Organisation verbotener Streiks getrotzt haben.

7. Brasiliens Demokratie heute

Die brasilianische Demokratie hatte bereits 1992 ihre erste Bewährungsprobe zu bestehen, als gegen Präsident Collor de Mello nach nur zwei Jahren im Amt vom Kongress ein Impeachment-Verfahren wegen Korruption eingeleitet wurde. Das System hat die Bewährungsprobe bestanden: Nicht nur, dass die Streitkräfte in ihren Kasernen verharreten und Unruhen ausblieben – das Verfahren lief auch verfassungskonform ab, und nach der Absetzung Collors übernahm dessen gewählter Vizepräsident Itamar Franco die Staatsführung bis zum Ende der Amtsperiode.

Der Machtwechsel durch Wahlen funktioniert. Seit der ersten Direktwahl 1989 fanden vier weitere Präsidentschaftswahlen statt, und die Machtübergaben verliefen reibungslos. Auch als mit Luis Inácio Lula

da Silva 2002 ein linker Politiker gewählt wurde, nahmen die Militärs dies klaglos hin.

Zwar kommt es bei sämtlichen Wahlen immer noch zu Fällen von Wahlbetrug,⁸ doch im Großen und Ganzen verlaufen die Urnengänge reibungslos.⁹

Die Parteien sind organisatorisch schwach und dienen häufig vor allem der Unterstützung einzelner Führungsfiguren. Bestes Beispiel ist der PFL, der seit seiner Gründung hauptsächlich der Machtsicherung des Medienmoguls Antônio Carlos Magalhães aus Bahia dient. Eine Ausnahme bildet lediglich die Arbeiterpartei, die ihre Wurzeln und ihre Mitgliederbasis in der Gewerkschaftsbewegung, in den katholischen Basisgemeinden sowie in zivilgesellschaftlichen Organisationen wie der Landlosenbewegung hat.

Auch die Parteiloyalität ist gering, Parteiwechsel von Abgeordneten im Laufe der Legislaturperioden sind keine Seltenheit, und im parlamentarischen Abstimmungsverhalten spielt nicht immer die Parteibindung die Hauptrolle. Dennoch hat sich das Parteiensystem im Laufe der Jahre gefestigt.¹⁰

Die Pressefreiheit ist inzwischen gewährleistet,¹¹ und die Verfassung garantiert die bürgerlichen Freiheitsrechte. Die formale Demokratie hat sich also konsolidiert, zumal inzwischen auch die Kommunen neben Zentralstaat und Bundesstaaten als dritte Ebene des Föderalstaates der Kontrolle durch den Wähler unterworfen sind.¹²

Dennoch weist Brasiliens Demokratie weiterhin Defekte auf. Klientelismus und Korruption scheinen unausrottbar, Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit klaffen in etlichen Bereichen weit auseinander. Als Beispiel sei der Schutz der Menschenrechte genannt. So beklagt Amnesty International (AI) für das Jahr 2005

ein unvermindert hohes Niveau der Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei. AI spricht vom Einsatz exzessiver Gewalt, von Folterungen und extralegalen Hinrichtungen. Allein in den Bundesstaaten Rio de Janeiro und São Paulo verzeichnete die Hilfsorganisation von 1999 bis 2004 über 9000 Tötungen seitens der Polizei, deren Ursache mit Widerstand gegen die Staatsgewalt angegeben wurde. Indigene Gruppen seien oft Angriffen und Tötungen ausgesetzt, Menschenrechtsverteidiger oder Personen, die sich für in der Verfassung ausdrücklich vorgesehene Landreformen einsetzen, würden bedroht. In der Regel gingen die Verantwortlichen straffrei aus, weil die Verfahren nur schleppend vorankämen oder der Wille der Justizvertreter fehle, sie zu verurteilen.¹³ Die Justiz ist ineffizient, häufig überfordert und reformbedürftig, ebenso steht es mit großen Teilen des Verwaltungsapparats.

Auch das Problem der sozialen (Un)gerechtigkeit wurde von den demokratischen Regierungen bislang nicht gelöst. Brasilien ist dem Human Development Report zufolge das lateinamerikanische Land mit der ungleichsten Einkommensverteilung.¹⁴

Bleibt die Frage der Rolle der Streitkräfte in der Demokratie zu klären. Bereits in der verfassungsgebenden Versammlung haben die Militärs dafür gesorgt, dass ihre Autonomie bezüglich ihrer eigenen Institutio-

nen nicht vollends abgeschafft wurde,¹⁵ und Flesmes konstatiert für die Ära von Präsident Cardoso, dass die zivile Kontrolle über die Streitkräfte nach wie vor Schwächen aufweist.¹⁶ Als Meilenstein bezeichnet er zwar die Ernennung des ersten zivilen Verteidigungsministers 1999 – gegen anfängliche Widerstände in den Streitkräften, – dennoch geht er davon aus, dass von "ziviler Suprematie" nicht die Rede sein könne, da das brasilianische Militär immer noch über die Fähigkeit verfüge, seine politischen Ansichten in die Tagespolitik einfließen zu lassen.¹⁷ Bislang hat sich auch kein Präsident ernsthaft den Forderungen der Streitkräfte widersetzt. Sie nehmen weiterhin Aufgaben der inneren Sicherheit wahr, so wurden sie etwa bei Landbesetzungen eingesetzt oder auch bei der Bekämpfung des Drogenhandels.

Ein Militärputsch ist jedoch heute kaum denkbar, obwohl die brasilianischen Militärs sich immer noch als Wächter über die Nation begreifen. Doch weder die internationale Situation ließe einen neuerlichen Griff nach der Macht zu – so beinhalten sowohl der Mercosur-Vertrag als auch die Statuten der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) eine Klausel, die ihre Mitgliedsstaaten auf die Demokratie ein schwört –, noch gibt die innenpolitische Entwicklung Brasiliens den Streitkräften den geringsten Anlass dazu.

Anmerkungen

¹ Vgl. Lateinamerikanachrichten 365/2004, www.lateinamerikanachrichten.de/?/artikel/334.html.

² In "Brasil Nunca Mais", dem 1985 vor allem von katholischen Menschenrechtsgruppen veröffentlichten Bericht über die Menschenrechtsverletzungen der Diktatur, werden Foltermethoden und andere Verbrechen der Militärdiktatur systematisch aufgelistet. Vgl. www.dhnet.org.br.

³ Vgl. Huhle, Rainer: Demokratisierung mit Menschenrechtsverbrechen?, in: Detlef Nolte (Hrsg.), Lateinamerika im Umbruch? Wirtschaftliche und politische Wandlungsprozesse an der Wende von den 80er- zu den 90er-Jahren, Hamburg 1981, S.77.

⁴ Unter der Präsidentschaft von Fernando Henrique Cardoso wurden 136 Menschen offiziell als verschwunden anerkannt, ihren Angehörigen wurde mit dem Gesetz 9,140/95 eine

Entschädigung zugesprochen. Zudem wurden 148 politisch motivierte Morde anerkannt. Vgl. Human Rights Watch, www.hrw.org/press/1999/may/recommend-eng.htm. Menschenrechtsorganisationen gehen jedoch von einer höheren Zahl von Verschwundenen und Ermordeten aus. Vgl. Servicio Paz y Justicia en América Latina, http://www.serpajamericalatina.org/b.04.03.24._rescatando_memoria_brasilera.htm. Eine Auswertung der Lokalpresse ergab allein während eines halben Jahres 1986/87 um die 1000 Morde in Rio de Janeiro, begangen von Todesschwadronen der Polizei. Vgl. Huhle, R.: Demokratisierung, S.78.

⁵ Bertelsmann Transformation Index 2003. Mustergutachten Brasilien, S.2 <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/de/2003/LatinAmericaAndTheCaribbean/Brasilien.pdf>

⁶ Vgl. Flandes, Daniel: Streitkräfte und politischer Wandel in Brasilien: Die Entwicklung der militärischen Vorrechte unter F.H. Cardoso, in: Lateinamerika Analysen, 8/2004, S.102-103.

⁷ Vgl. Lamounier, Bolívar: Unternehmer, Parteien und Demokratisierung in Brasilien (1974-1990), in: Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation, 8/1991, S.8.

⁸ Vgl. die verschiedenen Untersuchungen der brasilianischen Sektion von Transparency International www.transparencia.org.br

⁹ Speck stellt sogar fest, dass die brasilianischen Wahlbehörden bei der Durchführung der Kommunalwahlen außerordentliche Effizienz und Sauberkeit erreicht haben. Vgl. Speck, Bruno Wilhelm: Die Kommunalwahlen im Oktober 2004 in Brasilien – Gradmesser für die Befindlichkeit der Demokratie, in: Ibero-Analysen, 15/2005, S.3.

¹⁰ Vgl. Speck, B.: Die Kommunalwahlen, S.22.

¹¹ Laut Freedom House ist dies seit 2003 der Fall, in den Jahren zuvor bezeichnete Freedom House die brasilianische Presse als "partly free". Vgl. www.freedomhouse.org.

¹² Vgl. Speck, B.: Die Kommunalwahlen, S.4.

¹³ Vgl. Amnesty International Deutschland: Jahresbericht 2006 Brasilien. www.amnesty.de.

¹⁴ Der Gini-Index Brasiliens liegt bei 60,7, so der Human Development Report 2003. http://hdr.undp.org/reports/global/2003/indicator/indic_126_1_1.html.

¹⁵ Vgl. Bertelsmann Transformation Index 2003, S.2.

¹⁶ Vgl. Flandes, D.: Streitkräfte, S.75.

¹⁷ Vgl. ebd., S.103.

Vergangenheitsbewältigung auf Brasilianisch

Sérgio Costa

Eine Vergangenheitsbewältigung als eine systematische, institutionalisierte und zentral gesteuerte Reihe von Maßnahmen, die der Aufarbeitung traumatischer Ereignisse der Geschichte auf rechtlicher, kultureller und politischer Ebene dienen, hat es in Brasilien nie gegeben. Es gibt einzelne und verstreute Projekte, die meistens nicht vom Staat, sondern von der Zivilgesellschaft initiiert werden, welche tatsächlich versuchen, Aspekte der Geschichte zu vergegenwärtigen und zu bewältigen. Dieser Beitrag beschäftigt sich also weder mit einem Regierungsprogramm noch mit landesweit etablierten Praktiken der Vergangenheitsbewältigung, sondern mit einigen Erinnerungskontexten, die zwischen gesellschaftlichem Alltag und Politik anzusiedeln sind.

Zunächst stellt sich die Frage, ob ein Bedarf nach derartigen Kontexten allgemein besteht. Wozu Vergangenheitsbewältigung? Diese Frage wird im folgenden Abschnitt mit Rückgriff auf jüngste Erfahrungen vor allem aus Deutschland, Südafrika, Argentinien und Peru behandelt. Danach gehe ich auf drei Themen bzw. Erinnerungskontexte der Geschichtsaufarbeitung in Brasilien ein: Militärdiktatur, ethnische Konflikte und polizeiliche Gewalt. Zum Schluss greife ich in Hinblick auf diese drei Kontexte die Ausgangsfrage nochmals auf: Braucht Brasilien also eine Vergangenheitsbewältigung?

1. Wozu Vergangenheitsbewältigung?

Insbesondere nach der deutschen Nachkriegserfahrung hat sich die Aufarbeitung der Geschichte als eine politische Praxis etabliert, die in verschiedenen Ländern Anwendung findet. Die verfolgten Ziele

der Maßnahmen variieren je nach Fall. Ich möchte zweckmäßig vier Schwerpunkte der Geschichtsaufarbeitung hervorheben:

Aufklärung

Die Aufarbeitung traumatischer Ereignisse kann zunächst als Bemühung interpretiert werden, genau und möglichst getreu zu rekonstruieren, was passiert ist. Exemplarisch hierfür ist die Arbeit "de la Comisión de la Verdad y Reconciliación" in Peru, die 2003 ihren Abschlussbericht über die Delikte abgab, die im Rahmen des Kriegs gegen die Guerillagruppe Leuchtender Pfad (Sendero Luminoso) zwischen 1980 und 2000 begangen wurden. Ihre auf Zeugenverhören, Exhumierungen und Dokumentenrecherchen basierte Untersuchung konnte ermitteln, dass in der betreffenden Zeit ca. 70.000 Menschen zu Opfern des bewaffneten Konflikts wurden: 46% durch den Sendero Luminoso, während 30% vom Staat und 24% von anderen Agenten ("Volksmilizen" usw.) ermordet wurden.¹ Unabhängig davon, inwieweit aus der Arbeit der Kommission noch strafrechtliche Konsequenzen gezogen werden, wird die Aufklärung an sich schon als eine große Leistung im Sinne eines der Hauptziele der Kommission eingestuft: Die Schaffung eines Bewusstseins über den Ernst der Geschehnisse, womit die Prävention gewalttätiger Konflikte zusammenhängen sollte.²

Rehabilitierung der Opfer

Dies kann sowohl auf symbolischer als auch auf materieller Ebene geschehen. Für die expressive Dimension der Rehabilitierung scheint mir Deutschland exemplarisch zu sein. Nach dem Krieg kamen die Opfer, die von Land oder Leben während des

Nationalsozialismus Abschied nehmen mussten, wieder in das Bewußtsein der Öffentlichkeit durch die Errichtung von Denkmälern und Museen oder durch Filme und Bücher. Das sind materielle Erinnerungen, die als Warnsignal gut sichtbar bleiben (sollen), da, wie man schon lange von Hannah Arendt³ gelernt hat, "unser Realitätsgefühl durchaus davon abhängig ist, dass es Erscheinungen und damit einen öffentlichen Raum gibt, in den etwas aus der Dunkelheit des Verbogenen und Geborgenheit heraustreten kann [...]."

Mehr noch als eine Leistung für die symbolische Rehabilitierung der Opfer fungierte diese Erinnerungskultur in Deutschland als Grundlage für die moralische Konstituierung der Nachkriegsgenerationen. Außerdem stellte der gemeinsame Wunsch, die grausame Vergangenheit aufzuarbeiten, die Ligatur dar, die die Trümmer der Nation zu einer einheitlichen "imaginierten Gemeinschaft"⁴ wieder zusammenfügen konnte.

Bestrafung der Täter

Die Geschichtsaufarbeitung kann auch dazu dienen, die Täter im symbolischen Sinne, aber auch strafrechtlich zu verurteilen. Dies ist vor allem sinnvoll, wenn die Nicht-Bestrafung von der politischen Gemeinschaft als ungerecht empfunden wird, wie dies in Argentinien gegenwärtig der Fall ist.⁵ Dort häufen sich nach der Annullierung des Amnestiegesetzes durch das Parlament und dann durch den obersten Gerichtshof "Corte Suprema" im Jahr 2005 die Prozesse gegen Militäragenten und Polizeibeamte, die während der Militärdiktatur zwischen 1976 und 1983 politische Gefangene entführt, gefoltert und ermordet haben.

Wiederversöhnung

Oft bildet die Geschichtsaufarbeitung eine Voraussetzung für die Retablierung der Bedingungen einer Koexistenz zwischen soziokulturellen Gruppen, die eine politische Gemeinschaft teilen, dennoch in der Geschichte räumlich oder politisch getrennt waren. Dies kam beispielsweise deutlich zum Vorschein im Rahmen der Arbeit des 1995 eröffnete "Truth and Reconciliation Committee" in Südafrika, in dessen Vordergrund nicht die strafrechtliche Verfolgung stand, sondern die öffentliche Benennung der Täter und die Anerkennung der Opfer. Die Arbeit der südafrikanischen Kommission wird als wichtiges Fundament für den Aufbau demokratischer Werte und auch als Grund aufgefasst, weshalb ein Bürgerkrieg dort nicht ausbrach, wie der Generalsekretär der Kommission, Martin Coetzee, es zeigt:

"Wir glauben, dass die Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen ein Anrecht auf die volle Wahrheit haben. Wir wollten nicht verschweigen, wer wem was angetan hat – darum waren die Anhörungen auch öffentlich. Die Medien berichteten darüber. Gesicht und Name der Täter wurden gezeigt und genannt. Dieses Verfahren war eine sinnvolle Alternative zu Generalamnestie und Verdrängung. Die Demokratie in Südafrika sollte nicht auf einer kollektiven Lüge aufbauen."⁶

Entscheidend für den Erfolg der südafrikanischen Wahrheitskommission war die Überzeugung, dass eine bewusste, politische Vergebung dann möglich ist, wenn die Opfer und/oder deren Angehörige wissen, wem sie wofür genau verzeihen sollten. Darüber hinaus sollte die Kommission gewährleisten, dass die Vergebung öffentlich gewürdigt wird, womit die Voraus-

setzungen wieder geschaffen wurden, dass Täter und Opfer innerhalb der gleichen nationalen Gemeinschaft weiter koexistieren.

Die vier hier aufgeführten Schwerpunkte der Vergangenheitsbewältigung lassen sich nicht immer harmonisieren; oft spielen sie gegeneinander. Die Ängste vor Bestrafung z.B. können die Aufklärungsarbeiten scheitern lassen. Andererseits: Aufklärung ohne Strafe kann in den Augen der Opfer und Angehörigen als Zumutung empfunden werden und damit die Wiederversöhnung blockieren.

2. Brasilianische Erinnerungskontexte

2.1 Militärdiktatur

Die Militärs blieben in Brasilien von 1964 bis 1985 an der Macht, wobei das Jahr 1968 eine wichtige Zäsur markierte, da die Regierung das Dekret AI 5 erlassen und damit die noch übrig gebliebenen rechtstaatlichen Garantien abgeschafft hat. Von da an bis Mitte der 70er-Jahre trat die härteste Phase der Diktatur ein: Die Kontrolle über die Medien wurde noch strenger, zahlreiche Politiker und Wissenschaftler wurden ihrer Posten enthoben, Mitglieder der Arbeiter- und Studentenbewegungen sowie sozialistische linksliberale Intellektuelle wurden verfolgt, festgenommen und auch ermordet. Man geht von 160 Toten bzw. Verschwundenen aus politischen Gründen in dieser Zeit aus.⁷

Im Jahr 1979 trat eine Amnestie in Kraft, die alle freisprach, die "zwischen 02.09.1961 und 15.08.1979 politische Delikte oder damit zusammenhängende Verbrechen begangen haben sowie diejenigen, denen die politischen Rechte entzogen wurden."⁸ Demzufolge konnten zwar die einst vom Militär Verfolgten an ihre

Posten oder aus dem Exil zurückkommen. Die Mörder und Menschenrechtsverbrecher, die im Namen der Diktatur gehandelt hatten, wurden jedoch dabei mit freigesprochen, da ihr Verbrechen im Sinne des Amnestiegesetzes "politisch" motiviert war.

Auf der symbolisch-kulturellen Ebene fand und findet eine umfassende Aufarbeitung dieser Vergangenheit statt – zunächst in der Musik, in Literatur und Kunst und später auch in Fernsehserien und im Kino⁹. Auch die Sozialwissenschaftler haben sich damit intensiv beschäftigt.

Überdies sind es hauptsächlich nicht-staatliche Akteure, die sich mit den Erinnerungen an die Verbrechen der Diktatur befassen. Hervorzuheben ist die Arbeit der Bewegung Tortura Nunca Mais (Nie wieder Folter), die seit 1985 mit Unterstützung der Katholischen Kirche umfassende Bemühungen unternimmt, die vom Militär ausgegangenen Delikte aufzuklären, die Opfer zu rehabilitieren und für die Bestrafung der Täter zu kämpfen. Der Bewegung gelang es auch, auf rechtlichem Weg ein Berufsverbot gegen Ärzte zu schaffen, die während der Militärdiktatur die Folterungen unterstützt haben.

Auf staatlicher Ebene wurde 2001 im Rahmen des Justizministeriums eine Amnestiekommission gegründet, die sich um die Anträge auf materielle Entschädigung und Reparation für Einkommensausfälle kümmert, die zwischen 1946 bis 1988 durch politische Gründe entstanden sind. Es liegen bereits ca. 53.000 Anträge vor, 20% davon sind mittlerweile positiv entschieden.¹⁰ Über diese kompensatorischen Maßnahmen hinaus haben sich nicht einmal die Regierung Cardoso und die Regierung Lula bemüht, die Verbrechen der Militärdiktatur aufzuklären, obwohl beide Staatschefs zu den damals Verfolgten gehörten.

2.2 Ethnische Konflikte

Als die Portugiesen 1500 nach Brasilien kamen, lebten schätzungsweise 5 Millionen Indianer dort. Durch die Kolonisierungskriege und Krankheiten schrumpfte sie um ca. 1 Millionen Menschen jedes Jahrhundert, bis sie Ende des 20. Jahrhunderts nur noch 300.000 waren.

Brasilien war der Hauptabnehmer für ver-
sklavte Afrikaner in Nord- und Süd-

amerika: Es kamen insgesamt 4 Millionen ins Land und stellten damit ungefähr ein Drittel aller Menschen, die die europäischen Kolonialmächte als Sklaven in die Neue Welt gebracht haben. Einwanderer waren bis Mitte des 20. Jahrhunderts ca. 5 Millionen ins Land gekommen, überwiegend aus Portugal und dann der Reihenfolge nach aus Italien, Spanien, Deutschland und Japan. Die ethnische Zusammensetzung der brasilianischen Bevölkerung nach den Kategorien der Zensusbehörden ist in Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1: Bevölkerungswachstum in Brasilien nach Zensusgruppen*

	1500**	1871	1890	1991	2000
Indigene	4.500.000	440.000	440.000	294.000	734.000
Weißer	-	3.854.000	6.302.000	75.705.000	91.298.000
Schwarze	-	1.976.000	2.098.000	7.335.000	10.554.000
Braunhäutige	-	4.262.000	5.934.000	57.822.000	65.318.000
Gelbhäutige	-	-	-	630.000	762.000
Ohne Angabe	-	-	-	535.000	1.207.000
Gesamt	4.500.000	10.532.000	14.774.000	142.321.000	169.873.000

Quelle: Pena, Sérgio D. J./Carvalho-Silva, Denise R./Alves-Silva, Juliana/Prado, Vânia F./Santos, Fabrício R.: Retrato Molecular do Brasil, in: Ciência Hoje, 159/2000, S.16-25 und in Volkszählungen.

* Die hier aufgeführten Bevölkerungsgruppen entsprechen in wörtlicher Übersetzung der von der brasilianischen Zensusbehörde IBGE benutzten Klassifikation. Auf Portugiesisch: Indígena, Branco, Preto, Pardo, Amarelo – unter Gelbhäutigen sind vor allem japanische Einwanderer und ihre Nachfahren erfasst. Die Zahlen wurden auf Tausend gerundet.

** Einschätzung

Bis in die ersten Dekaden des 20. Jahrhunderts herrschte unter den brasilianischen Eliten im Zeichen der Rezeption des europäischen wissenschaftlichen Rassismus eine ausgeprägte Skepsis darüber, ob eine progressive und einheitliche Nation in Brasilien entstehen könnte, ohne dass die ethnisch "gemischte" Bevölkerung des Landes durch gezielte Einwanderungs- und Familienpolitik zu einem "weißen Volk" konvertiert wird.

In den 30er-Jahren erfolgte allerdings ein wichtiger Wendepunkt im Konstituierungsprozess der Nation, da im Rahmen des Diskurses des Mestiçagem (Deutsch: ethnische Durchmischung) die Nation zur harmonisierenden Synthese verschiedener Völker und Kulturen proklamiert wurde. Das Lob der "Mestizen-Nation" wirkte je-

doch als ein nationalistisches Homogenisierungskonzept, welches alle Differenzen in sich assimiliert und damit die kulturellen Unterschiede löscht.

Einwanderer und ihre Nachfahren wurden zum Opfer des Mestizen-Nationalismus, als Ende der 30er-Jahren unter dem Diktator Vargas eine militärische Nationalisierungskampagne eingeleitet wurde, die alle Migrantengruppen "brasilianisieren" sollte. Zielscheibe der Kampagne waren vor allem die Deutschstämmigen, die nach dem damaligen Vokabular als besonders "assimilierungsresistent" galten.¹¹

Ende des 20. Jahrhunderts beobachtete man indes eine Explosion ethnischer Pluralität, welche das Bild der in ihrer angeblichen Mestizität monokulturellen Na-

tion sprengte. Es handelt sich um zahlreiche Bewegungen, die sich auf eine ethnische Identität berufen, um ihre Forderungen nach kollektiven Rechten und nach Anerkennung ihrer speziellen Bedürfnisse zu legitimieren.¹²

In diesem Zusammenhang lässt sich eine rege Aufarbeitung der Geschichte beobachten, wie etwa: Nachfahren von Einwanderern rekonstruieren die Geschichte ihrer Assimilierung in die Nation und stellen sich der Ideologie des *Mestiçagem* kritisch gegenüber; die indigenen Bewegungen verlangen eine Entschuldigung der katholischen Kirche dafür, dass sie ihre Kultur zerstört hat. Als wichtiges Beispiel gelten hier die sozialen Bewegungen der Schwarzen, die sich im Rahmen der Demokratisierung reorganisieren und dann stark transnational artikulieren. Ihre Bemühungen um die Bewältigung der Geschichte der Sklaverei und die Permanenz der Diskriminierung im Alltag entfalten sich landesweit und haben ein breites Repertoire. Sie umfassen u.a.:

- Rehabilitierung afrobrasilianischer Persönlichkeiten in der Geschichte Brasiliens, wobei Zumbi, der Anführer des Quilombo de Palmares, einer Siedlung geflüchteter Sklaven im 17. Jahrhundert, zu einer Ikone der Bewegung wurde. Seit 1995 wurde sein Todestag am 20. November zum Tag des Bewusstseins der Schwarzen erklärt, womit der offizielle Jahrestag, der 13. Mai, der auf die Abschaffung der Sklaverei 1888 zurückgeht, einen großen Teil seiner Symbolik einbüßte.
- Gründung afrobrasilianischer Forschungszentren und Forderung nach Errichtung von Museen, die sich mit der Geschichte und aktuellen Lage der Schwarzen beschäftigen.
- Mobilisierungskampagne für die Einführung der Geschichte Afrikas ins Schulcurriculum sowie die Produktion audiovisueller und schriftlicher Doku-

mentationen zur Verbreitung von Kenntnissen über die Geschichte der Schwarzen in Brasilien.

Diese zivilgesellschaftlichen Initiativen, die darauf abzielen, das kollektive Gedächtnis der afrobrasilianischen Bevölkerung zu fördern und aufrechtzuerhalten, profitieren oft von der Unterstützung US-amerikanischer Stiftungen, wobei der Ford Foundation, dem Hauptfinanzierer der brasilianischen Schwarzenbewegung, eine führende Rolle zukommt.¹³

Auf rechtlicher und staatlicher Ebene sind auch wichtige Veränderungen eingetreten. Die 1988 verabschiedete Verfassung sicherte Einwohnern der sog. Quilombos-Gemeinden, die von den Flüchtlingen der Sklaverei gegründet wurden, das Recht auf das entsprechende Land, und zwar, wenn dort Überlieferungen und Traditionen noch bestehen, die die betreffenden Gemeinden mit ihrem historischen Ursprung verbinden. Die Reglementierung der Vergabe der Besitztitel erfolgt über die im Rahmen des Kultusministeriums errichtete Palmares-Stiftung. Mittlerweile wurden ca. 1.000 Siedlungen aufgrund ethnologischer Gutachten bereits anerkannt.¹⁴ Darüber hinaus gründete die Regierung Lula ein Sondersekretariat mit Ministerialstatus für ethnische Gleichberechtigung.

Derzeit sorgt ein Gesetzesentwurf, der die Gleichberechtigung der Afrobrasilianer sichern soll, für intensive Kontroversen in der brasilianischen Öffentlichkeit. Es handelt sich um den "Estatuto da Igualdade Racial" [wörtliche Übersetzung: "Statut der Rassengleichheit"], wonach kompensatorische Maßnahmen wie Quoten zugunsten afrobrasilianischer Bevölkerungsgruppen breit eingeführt werden. Das Quotensystem wird allerdings nicht als Reparation für die Sklaverei gesehen, sondern als Maßnahme zur Herstellung von Chancengleichheit heute. Umstritten im Gesetzesentwurf ist aber die Klausel, nach

der der Staat verpflichtet ist, die Hautfarbe aller Bürger zu erfassen, die staatliche Leistungen beziehen, etwa als Schüler oder Patient im öffentlichen Gesundheitssystem. Die Gegner des Vorhabens sehen dabei das Risiko, dass dies zu einer "rassischen" Trennung Brasiliens führen könnte, worauf die Unterstützer des Gesetzesentwurfs erwidern, dass die Trennung bereits real besteht, man brauche sich nur die sozialen Indikatoren anzuschauen.¹⁵

2.3 Umgang mit polizeilicher Gewalt

Die Brutalität der brasilianischen Polizei ist bekannt und wird jedes Jahr u.a. in Berichten von Amnesty International und Human Rights Watch dokumentiert. Die Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei kommen in verschiedener Weise zur Geltung: systematische Benutzung von Folter in Anhörungen, Misshandlungen insbesondere der armen Bevölkerungsschichten, unzulässige Razzien, Erpressungen und oft auch bloße Ermordung von Verbrechern oder Verdächtigen.¹⁶ Alleine in den Bundesstaaten Rio de Janeiro und São Paulo erschoss die Polizei, im Zeitraum von 1999 bis 2004, 9889 Menschen. Die Nicht-Bestrafung der Polizisten ist die Regel.¹⁷

Im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Drogenhandels leiden die Einwohner armer Stadtviertel in den Großstädten in besonderer Weise, da die Drogendealer die Bevölkerung der Slums als lebenden Schutzschild benutzen und die Polizei die Bevölkerung oft ebenfalls als Feind betrachtet.

Zum Thema der polizeilichen Gewalt möchte ich einen Erinnerungskontext darstellen, der hier für zahlreiche Fälle stellvertretend steht:

Im Jahr 1993 marschierten in einer Augustnacht ca. 50 maskierte Polizisten in die Favela Vigário Geral in Rio de Janeiro und

erschossen willkürlich 21 Menschen. Keiner von den getöteten Slum-Bewohnern war in Verbrechen oder Drogenhandel involviert. Die Ermittler gingen davon aus, dass das Massaker eine Rache für die Ermordung von vier Polizisten in der Nähe der Favela Tage davor war. Daraufhin fing eine umfassende Bewegung der Vergangenheits- oder vielleicht besser der Gegenwartsbewältigung im Viertel Vigário Geral an. Die Aussage von Caio Ferraz, der die Reaktion der lokalen Bevölkerung gegen die polizeiliche Gewalt führte, gibt die damalige Stimmungslage wieder: "Unsere Diskussion damals ging darauf hinaus: Was können wir machen? Wie soll es weitergehen? Da kamen viele Leute: Empörte Freunde, Familienangehörige der Opfer und da fingen wir an, vieles zu unternehmen. Manche sagten und sagen noch, ihr seid doch verrückt."¹⁸

Zunächst organisierten die Einwohner einen Umzug in die Stadtmitte, um auf ihr Drama aufmerksam zu machen: 7,5 Stunden brauchten sie, um die 30 km zurückzulegen. Später entstand in jenem Haus, in dem 8 Menschen bei dem Massaker ermordet worden waren, ein Gemeindezentrum, das Friedenshaus genannt wurde. Daraufhin fingen mehrere NGOs dort an, in sozialen Projekten zu arbeiten, darunter die NGO Ärzte Ohne Grenzen, die dort zwischen 1995-1998 auch von Gewalt traumatisierte Patienten behandelte. Journalisten und auch akademische Arbeiter versuchten die Perzeptionen der Bevölkerung und das kollektive Gedächtnis über das Massaker zu dokumentieren.¹⁹ In der Musik bewahren die Rapper Ando e LG die Erinnerung sowohl an das Massaker als auch an die darauffolgenden Reaktionen im Lied "Som de Vigário Geral" – hier ein Ausschnitt des Textes:

"23. August 1993. 21 ermordete Menschen. Durch die Gewalt und den Hass von rächenden Polizisten. Und das Schlimmste dabei ist: Es waren unsere Leute [...]. Aber wir sind uns sicher: Jemand da oben sorgt

für uns. So oder so tritt die Gerechtigkeit ein. Und durch die Kultur und die Musik ist hiermit noch eine Bewegung, die für den Frieden kämpft, jawohl."

Anders als die Rapper warteten die Einwohner nicht auf die himmlische Justiz. Mit Unterstützung internationaler NGOs, Amnesty International an der Spitze, protestierten sie immer wieder und forderten die Bestrafung der Täter. Die Erfolge fielen mager aus. Von den 33 angeklagten Polizisten wurden lediglich 6 verurteilt, 19 wurden freigesprochen, die anderen Klagen konnten aus "Mangel an Beweisen" nicht behandelt werden.

Der Fall Vigário Geral ist einerseits für die polizeiliche Gewalt repräsentativ, andererseits ist er mit der Aufmerksamkeit, die er in der brasilianischen und internationalen Öffentlichkeit hervorgerufen hat, eher eine Ausnahme. Die meisten Fälle geraten schnell in Vergessenheit, und die Bewältigung der Traumata muss privat von Angehörigen und Freunden geleistet werden.

3. Braucht Brasilien eine Vergangenheitsbewältigung?

Die drei oben dargestellten Erinnerungskontexte zeigen, dass die Vergangenheitsbewältigung auf brasilianisch andere Formen annimmt als in Fällen wie in Argentinien, Deutschland oder Peru. Sie wird eher von zivilgesellschaftlichen Akteuren, als vom Staat getragen. Selbst wenn der Staat agiert, handelt er eher auf Druck der Zivilgesellschaft. Ferner erfolgt sie eher auf der Ebene der Kultur und an der Schnittstelle zwischen Alltag und Politik als in der institutionalisierten politischen Öffentlichkeit.

Die politische Notwendigkeit einer Geschichtsaufarbeitung in Brasilien wird im Rahmen der drei dargestellten Erinnerungskontexte ersichtlich. Greifen wir die vier eingangs genannten Schwerpunkte der

Vergangenheitsbewältigung, nämlich Aufklärung, Würdigung der Opfer, Bestrafung der Täter und Wiederversöhnung, nochmals auf, so lässt sich feststellen, dass diese Ziele in den drei genannten Fällen unterschiedlich vertreten werden.

Im Fall der Erinnerung an die Militärdiktatur hat man auf die Aufklärung und Bestrafung der Täter weitgehend verzichtet. Die Aufarbeitung dieses Geschichtsabschnitts scheint in der brasilianischen politischen Gemeinschaft keine dringende Frage mehr darzustellen, d.h. die Feststellung, dass während der Diktatur unbestraft gebliebene Verbrechen begangen wurden, löst keine große öffentliche Empörung aus. Das schließt selbstverständlich nicht aus, dass sich die Stimmungslage etwa aufgrund der Beispiele der Nachbarländer ändert und darauffolgend die Verbrechen in der Militärdiktatur wieder zu offenen Rechnungen werden. Heute bewegt diese Frage die Gesellschaft allerdings nicht, sie beeinträchtigt das Zusammenleben nicht.

Die Würdigung der Opfer der Militärdiktatur wiederum wird vor allen auf der materiellen Ebene von der Staatskasse vorgenommen.

Im Fall der ethnischen Konflikte hat die Vergangenheitsbewältigung erst begonnen. Hier geht es nicht um Aufklärung oder Bestrafung der Opfer, da die schlimmsten Verbrechen (Sklaverei, Dezimierung der indigenen Bevölkerung usw.) bereits vor Jahrhunderten stattfanden. Im Mittelpunkt der Vergangenheitsbewältigung steht dabei die Würdigung der noch lebenden Opfer, die Diskriminierung und Rassismus im Alltag erleiden. Wenn die Vergangenheitsbewältigung hier nicht eine konsensfähige Lösung findet, die von der Gesamtgesellschaft als gerecht empfunden wird, kann das interethnische Zusammenleben in Brasilien stark beeinträchtigt werden. Haben etwa die weißen Brasilianer den Eindruck, dass die kompensatorischen Politiken zugunsten indigener und afrobrasilianischer

Bevölkerungsgruppen zu weit gehen, wird der Rassismus verhärtet. Spüren andererseits die heutigen Opfer von Rassismus, dass ihr Anspruch nach einer realen Chancengleichheit nicht ernst genommen wird, so werden sie sich der brasilianischen politischen Gemeinschaft nicht mehr verpflichtet fühlen.

Im Umgang mit der polizeilichen Gewalt sehe ich einen besonders großen Bedarf nach einer Aufarbeitung der Geschichte, aber auch der gegenwärtigen Menschenrechtsverletzungen. Bislang war der Rechts-

staat nicht in der Lage, eine adäquate Antwort auf die Suche der Betroffenen nach Gerechtigkeit und Justiz zu geben. Aufklärung, Bestrafung der Täter und auch Würdigung der Opfer werden hier dringend benötigt. Dies ist sicherlich auch ein wichtiger Schritt für die Wiederversöhnung von Polizei und Gesellschaft – insbesondere zwischen Polizei und den armen Bevölkerungsschichten, die in den Polizeibeamten eher eine Bedrohung als einen Schutz sehen. Dies ist auch eine Voraussetzung für den Wiederaufbau des Vertrauens in die rechtsstaatlichen Institutionen.

Anmerkungen

- ¹ Nach der amtlichen Website der peruanischen Wahrheitskommission:
<http://www.cverdad.org.pe> (Diese und alle unten angegebenen Links wurden auf Zugänglichkeit am 31.12.2006 nochmals überprüft).
- ² Für einen systematischen Überblick über die Wahrheitskommissionen in Lateinamerika vgl. Oettler, Anika: Mehrdimensionale Aufarbeitung. Wahrheitskommissionen in Lateinamerika, in: Lateinamerika Analysen, 14/2006, S.113-139. Der Autorin zufolge wurden "offizielle Wahrheitskommissionen" in 14 lateinamerikanischen Ländern in der Zeit zwischen 1982 und 2004 gegründet. In 5 weiteren Ländern (darunter Brasilien mit dem Projekt "Tortura Nunca Mais") bestanden "wahrheitskommissionsähnliche Projekte", wobei Costa Rica, Nicaragua, Französisch-Guayana, Guayana, Surinam und Venezuela die einzigen Länder im Subkontinent darstellen, die "keine institutionalisierte Form der Aufklärung" hatten (ebd.: S.134-135).
- ³ Arendt, Hannah: *Vida Activa. Oder vom tätigen Leben*, München 1981 (1958), S.64.
- ⁴ Mit dem zum Kanon gewordenen Ausdruck "imagined communities" charakterisiert Anderson die modernen Nationen als politisch und kulturell konstruierte Gemeinschaften (Anderson, Benedict: *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London 1981). Bhabha (Bhabha, Homi: *The Location of Culture*, London/New York 1994) untersucht, wie der Aufbauprozess moderner Nationen erfolgt, wobei er eine Spannung zwischen einer pädagogischen und

einer performativen Dimension feststellt. Die pädagogische Handlungsweise richtet sich an das Volk als ein Objekt des nationalen Diskurses, der den gemeinsamen Ursprung bestätigt und die Bindungen zwischen den "Landsleuten" hervorhebt. Durch die performative Handlungsweise wiederum wird die Reinterpretation der nationalen Symbole gefördert, wobei das Volk zu einem Subjekt der lebendigen und permanenten Rückbestätigung des gemeinsamen Schicksals wird. Dieses zweistufige diskursive Verfahren bestätigt die "Realität" der vorgestellten nationalen Gemeinschaft, indem es die imaginierte Verbindung zwischen der Nation und einem Volk, einer Kultur, einem Territorium und einer Geschichte als plausibel erscheinen lässt. In der deutschen Nachkriegsgeschichte scheint die Vergangenheitsbewältigung zu einem Verbindungsstück zwischen den beiden von Bhabha beschriebenen Momenten zu sein: In den Schulen, öffentlichen Veranstaltungen, Museen usw. werden zunächst die Bürger mit den traumatischen Ereignissen der deutschen Geschichte pädagogisch konfrontiert. Darüber hinaus machen die Bürger die Vergangenheitsbewältigung zu einem konstitutivem Element ihrer nationalen Identität und werden damit zum aktiven Träger der Geschichtsaufarbeitung.

- ⁵ Vgl. Fischer-Lescano, Andreas: *Vom Lawmaking in the Streets zum globalen Konstitutionalismus*. Die Verschwundenen und der Protest der Madres in Argentinien, in: Hauke Brunkhorst/Sérgio Costa (Hrsg.), *Jenseits von Zentrum und Peripherie*. Zur Verfassung der fragmentierten Gesellschaft, München/Mering 2005, S.81-112.

- ⁶ Zitiert nach Freitag, 9.2.2001. Das "Truth and Reconciliation Committee" in Südafrika wurde 1995 ins Leben gerufen. Nach ihrem Arbeitsprinzip bestand bei Selbstanzeige eines politischen Verbrechens, das zwischen 1960 und 1994 begangen wurde, die Möglichkeit einer Amnestie. Eine Voraussetzung für die Amnestie war, dass der Täter seine Schuld erkennt (ebd.).
- ⁷ Nach: Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos/Instituto de Estudos da Violência do Estado: Dossiê mortos e desaparecidos políticos a partir de 1964, Recife 1995.
- ⁸ Amnestiegesetz vom 28.8.1979. In: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1979/6683.htm>
- ⁹ Oft erzielen solche Aufarbeitungen einigen Markterfolg wie 2006 der Film "Zuzu Angel", dessen Hauptrollen Stars aus den populären Fernsehserien (telenovelas) besetzten. Der Film erzählt die wahre Lebensgeschichte einer gut situierten Modemacherin, die ihren Sohn in Repressionsanstalten der Militärdiktatur vergeblich sucht und später selbst vom Militär getötet wird.
- ¹⁰ Nach dem brasilianischen Justizministerium, in: <http://www.mj.gov.br/anistia/excel/demonstrativo.pdf>
- ¹¹ Vgl. Seyphert, Giralda: A assimilação dos imigrantes como questão nacional, in: Mana 3, 1/1997, S.95-131.
- ¹² Für eine ausführlichere Darstellung der hier zusammengefassten historischen Eckdaten siehe: Costa, Sérgio: Vom Nordatlantik zum Black Atlantic: Sozialtheorie, Antirassismus, Kosmopolitismus, Bielefeld 2007.
- ¹³ Vgl. Costa, Sérgio: Menschenrechte weltweit. Politisches Handeln jenseits neokolonialer Dualismen, in: Gisela Febel u.a. (Hrsg.), Zwischen Kontakt und Konflikt. Perspektiven der Postkolonialismusforschung, Trier 2006, S.63-80.
- ¹⁴ Nach Fundação Palmares, in: http://www.palmares.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=100
- ¹⁵ Vgl. Costa, S.: Vom Nordatlantik.
- ¹⁶ Vgl. von Mandach, Laura: Polizeigewalt und Strafflosigkeit im Lichte der brasilianischen Strafverfolgung, in: Lateinamerika Analyse 12/2005, S.101-120.
- ¹⁷ Trotz der hohen Anzahl ihrer Opfer wurden im Bundesstaat Rio de Janeiro in der betreffenden Zeit (1999-2004) lediglich 14 Polizeibeamte aus dem Dienst entfernt. Bei allen anderen Fällen wurde davon ausgegangen, dass die Opfer bewaffneten Widerstand gegen die Polizei geleistet hätten. Nach Amnesty International, in: <http://web.amnesty.org/library/Index/ESL.AMR190332005>
- ¹⁸ Interview mit Caio Ferraz, in: <http://www.sinttelrio.org.br/03entrev.htm>
- ¹⁹ Boghossian, Cynthia Ozon: Vivências de violência em Vigário Geral: experiência de gerações, Rio de Janeiro, unv. Master-Arbeit, vorgelegt an der Escola Nacional de Saúde Pública, 1999.

Führungsindikatoren und Erklärungsvariablen für die neue internationale Rolle Brasiliens*

Stefan A. Schirm

1. Brasiliens neues internationales Profil

In den letzten Jahren hat sich Brasilien auf mehreren Ebenen stärker international engagiert als noch in den 90er-Jahren. Sowohl in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen als auch in sicherheitspolitischen Fragen zeigte das Land neue Aktivitäten. Dabei beschränkte sich die brasilianische Außenpolitik nicht nur auf die eigene Region, sondern zeigte zunehmend globale Dimensionen. Herausragende Beispiele für das höhere Profil der internationalen Rolle Brasiliens sind das Auftreten bei WTO-Verhandlungen, in der UNO und in der Auseinandersetzung mit den USA in den Planungen zur ALCA:

Auf der Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Cancún 2003 spielte Brasilien die führende Rolle bei der Gründung der Gruppe der 20, in der sich Entwicklungs- und Schwellenländer zusammengeschlossen hatten, um die "bargain power" gegenüber den USA und der Europäischen Union zu erhöhen. Brasilien profilierte sich aber nicht nur als Führungsmacht in der G 20, sondern trug durch einen konfrontativen Kurs gegenüber den Industrieländern auch maßgeblich zum Scheitern der Verhandlungen bei. Auf dem WTO-Treffen in Genf im folgenden Jahr spielte Brasilien ebenfalls eine herausragende Rolle, diesmal aber weit konzilianter: Das Land beteiligte sich erstmals an der Vorbereitungsgruppe der G 5, bestehend aus den USA, der EU, Australien, Indien und Brasilien und zeigte sich kompromissbereiter im Ton, ohne inhaltlich seine Positionen aufzugeben. Auch in der internationalen Sicherheitspolitik setzte Brasilien in den letzten Jahren neue Ak-

zente. Zum einen engagierte es sich stärker in der Friedenssicherung, was sich in der Übernahme der Leitung der UNO-Friedenstruppe auf Haiti zeigte. Dort stellt Brasilien nicht nur das größte Truppenkontingent, sondern trägt auch die militärische Verantwortung für das Gelingen der Operation wesentlich mit. Gleichzeitig betreibt das Land eine intensive Kampagne für einen eigenen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Zusammen mit Indien, Japan und Deutschland wirbt Brasilien in der G 4 in internationalen Foren und bilateralen Gesprächen um Unterstützung seines Anliegens bei der anstehenden Reform der UNO.

Ein weiteres Beispiel für die neue internationale Rolle Brasiliens sind die Verhandlungen über die Schaffung einer "Area de Livre Comercio das Américas" (ALCA) bzw. "Free Trade Agreement of the Americas" (FTAA). Hier verfolgt das Land nicht nur wie früher schon eigene politische und wirtschaftliche Interessen, sondern beansprucht in den letzten Jahren zunehmend explizit die Führung Südamerikas gegenüber den USA. Deutlicher als früher werden eigene Vorstellungen denjenigen der USA entgegengestellt und offensiv vertreten. Im Gemeinsamen Markt des Südens MERCOSUR sieht Brasilien seine natürliche Machtbasis und versucht, ihn als Instrument für mehr Einfluss gegenüber den USA aber auch in Verhandlungen mit der EU zu nutzen.

Diese drei Kernbereiche des neuen internationalen Profils Brasiliens werden ergänzt durch eine Reihe spezifischer Schritte, zum Beispiel einer intensiveren Reisediplomatie gegenüber anderen "Emerging Powers" wie Indien und China

oder auch verstärkten Vermittlungsbemühungen bei innenpolitischen Krisen in süd-amerikanischen Nachbarländern sowie Interessenbekundungen gegenüber dem afrikanischen Kontinent. Ein zwangsläufiger Test für die mögliche neue Rolle Brasiliens im internationalen System sind auch die Beziehungen des Landes zur hemisphärischen und globalen Hegemonialmacht USA. Da diese Beziehungen aber in jedem Politikfeld und in jedem der ausgewählten Fallbeispiele eine zentrale Rolle spielen, ist es sinnvoller, sie als wesentlichen Bestandteil der brasilianischen Politik in allen Fallstudien zu untersuchen, als in einer eigenen Fallstudie.

Das stärkere internationale Profil Brasiliens wirft zwei Fragen auf, denen sich dieser Beitrag widmet:

1. Inwiefern wächst Brasilien zu einer Führungsmacht heran?
2. Welche Ursachen, Charakteristika und Wirkungen hat die neue Außenpolitik Brasiliens?

Im Folgenden soll zunächst ein analytisches Konzept für die Beantwortung der beiden Fragen entworfen werden (Punkt 2.) Anschließend werde ich die drei oben skizzierten Kernbereiche der neuen Rolle Brasiliens im Lichte der im analytischen Konzept entwickelten Kriterien und Thesen untersuchen. Die Fallstudien befassen sich mit der brasilianischen Performanz in der WTO, der UNO, der ALCA und dem Mercosur. Brasiliens Verhalten gegenüber dem Mercosur näher zu betrachten, erscheint insofern nötig, als er nicht nur von Beobachtern, sondern auch von der brasilianischen Regierung selbst als regionale Machtbasis für die internationalen Strategien des Landes gesehen wird.

2. Analytisches Konzept: Führungsindikatoren und Erklärungsvariablen

Zunächst gilt es zu klären, ob Brasilien tatsächlich zu einer Führungsmacht heranwächst und inwieweit das Land einen "Regional Player" oder gar einen "Global Player" darstellt. Hierzu schlage ich einige Kriterien vor, die an Hand der Fallstudien kurz überprüft werden und somit eine nachvollziehbare Einschätzung der neuen internationalen Rolle Brasiliens ermöglichen:

Anspruch: Internationaler Einfluss ist schwer vorstellbar, ohne dass der betreffende Akteur einen Anspruch auf Einflussnahme – "rule making" – an sich selbst bzw. andere formuliert. Erstes Kriterium ist daher, ob Brasilien eine Führungsrolle überhaupt beansprucht.

Potenzial: Ohne materielle und organisatorische Ressourcen ist eine regionale oder gar internationale Machtprojektion ebenfalls schwer vorstellbar. Zweites Kriterium ist daher "power over resources".

Aktivitäten: Zeigt Brasilien Führungsaktivitäten, oder ordnet es sich gegenüber anderen Staaten unter?

Akzeptanz/Vorbild: An die Frage nach den Aktivitäten schließt die Frage an, inwieweit andere Staaten dem brasilianischen Anspruch und seinen Aktivitäten auch folgen: Wird Brasilien als Führungsmacht akzeptiert, wird seine Politik als Vorbild gesehen?

Einfluss: Letztendlich muss sich jede Führungsmacht daran messen lassen, inwieweit sie tatsächlichen Einfluss im Sinne von "power over outcomes" ausgeübt hat.

Diese spezifischen Fragen und Kriterien können natürlich in den Fallstudien nur skizzenhaft und näherungsweise überprüft werden und beanspruchen nicht, mögliche Charakteristika von Führungsmächten erschöpfend zu klären. Sie können aber einen ersten Hinweis darauf liefern, was eine Führungsmacht sein sollte und inwiefern Brasilien tatsächlich als solche betrachtet werden kann. Zur Beantwortung der zweiten forschungsleitenden Frage nach den Ursachen, Charakteristika und Auswirkungen des neuen internationalen Profils Brasiliens werden die Erklärungsvariablen ("driving forces") der drei Großtheorien der politikwissenschaftlichen Disziplin der Internationalen Beziehungen herangezogen – Macht, Interessen und Normen.

Macht: Neorealistisch betrachtet,¹ ist die Außenpolitik eines Staates angetrieben vom Streben nach Macht in einem anarchischen internationalen System. Die Motivation außenpolitischen Handelns ist exogen gegeben und von der Machtverteilung zwischen Staaten geprägt. Die Wahrnehmung anderer Staaten orientiert sich an deren relativer Macht und dem Bestreben, die internationale Machtverteilung zu verändern. Allianzen mit anderen Staaten werden daher beispielsweise eingegangen, um einer Bedrohung zu begegnen (balance of threat) oder den Einfluss eines Hegemons auszugleichen (balance of power). Im (Neo-) Realismus spielt die Innenpolitik keine Rolle, Staaten werden als "Black Box" gesehen, deren Außenpolitik aus Machtkonstellationen im internationalen System folgt. Auf Brasilien bezogen, könnte man neorealistisch argumentieren, dass das neue Profil auf die Veränderung der internationalen Macht-Hierarchie und auf die Verbesserung der eigenen Position im internationalen System zielt sowie die Dominanz der Industrieländer bzw. die Hegemonie der USA im internationalen System eindämmen soll.

Interessen: Der Liberalismus² als Theorie internationaler Beziehungen stellt mate-

rielle Interessenlagen im Inneren eines Landes in den Mittelpunkt der Erklärung seiner Außenpolitik. Interessengruppen, Verbände, Parteien und das politische System bzw. die Kultur eines Landes sind die Antriebskräfte für seine internationalen Handlungen. Nationale Interessen sind also nicht wie im Neorealismus rein exogen durch das internationale System definiert, sondern in erster Linie endogen geprägt. Wie im Neorealismus werden Staaten auch hier als rationale Nutzenmaximierer gesehen, sie folgen nunmehr aber vornehmlich dem Ziel, ökonomischen Nutzen zu mehren und nicht politische Macht. Die brasilianische Außenpolitik wäre demnach ein Reflex des Einflusses gesellschaftlicher Interessengruppen und wirtschaftlicher Nutzenerwägungen auf die Regierung und würde in erster Linie auf die Mehrung nationalen Wohlstands durch internationale Aktivitäten zielen.

Normen: Der Konstruktivismus³ unterscheidet sich von den beiden anderen Ansätzen grundlegend, da er nicht vom rationalen Nutzenmaximierer als handelndem Akteur ausgeht, sondern Realität als sozial konstruiert ansieht. "Driving force" für internationale Politik sind hier gesellschaftliche Werte, die in langfristigen Sozialisationsprozessen zu handlungsleitenden Normen gereift sind. Normen über angemessenes Verhalten und Rollenmuster folgen kulturellen Prägungen, historischen Legaten und ideellen Überzeugungen. Diese gesellschaftlichen Normen würden das außenpolitische Verhalten von Staaten stärker prägen als materielle Gewinnerwartungen und Handlungsbedingungen. Die neue Außenpolitik Brasiliens wäre konstruktivistisch interpretiert somit ein Resultat intern dominanter gesellschaftlicher Normen über die nationale Führungsrolle im internationalen System und über das System als solches.

Vor dem Hintergrund dieser drei Interpretationsmuster und der in Punkt 1. skizzierten neuen internationalen Politik Brasiliens

lassen sich unterschiedliche Erklärungen formulieren, die in den Fallstudien näher untersucht werden sollen. In Anbetracht der teils blockierenden, teils konfrontativen Politik des Landes bei internationaler Wirtschaftskooperation (WTO, ALCA) bei gleichzeitig stark kooperativem Vorgehen im Bereich der Sicherheitspolitik (UNO) liegt folgende Hypothese nahe: Wenn gesellschaftliche Normen eine Führungsrolle unterstützen und/oder die internationale Machtverteilung als asymmetrisch wahrgenommen wird sowie interne ökonomische Interessenlagen keine Eindeutigkeit aufweisen, dann ist mit einer Macht- und Statuspolitik eher zu rechnen als mit Kompromissen in internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Diese Hypothese testend soll in den Fallstudien die brasilianische Politik untersucht und in Hinblick auf ihre mögliche Prägung durch Machterwägungen, ökonomische Interessen oder aber gesellschaftliche Normen erklärt werden. Zum Abschluss der jeweiligen Fallstudie werden die oben ausgeführten fünf Kriterien durchgespielt, um die Frage nach der tatsächlichen Führungsrolle Brasiliens zu beantworten.

3. Führungsmacht Brasilien I: WTO und internationale Wirtschaftsbeziehungen

Hinsichtlich Brasiliens neuer Rolle in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen bieten sich als Fallstudie die jährlichen Treffen der Welthandelsorganisation (WTO) an, die alle zwei Jahre als Ministerkonferenzen stattfinden. Im Folgenden werden Ablauf sowie nationale Positionen bei den Verhandlungen in Cancún 2003 und in Genf 2004 skizziert.

Die Themen auf der Agenda in Cancún waren u.a. die Reduzierung der Subventionen und Zölle im Agrarsektor, die Verringerung der Handelsbarrieren für Industriegüter sowie die "Singapur-Themen" (Investitionen, Wettbewerbspolitik, öffentli-

che Auftragsvergabe, Handelsabwicklung). Ausschlaggebend für das Scheitern von Cancún war vor allem die Radikalität, mit der die neu gegründete G 20 aus Entwicklungs- und Schwellenländern (u.a. Indien, China, Südafrika) gegenüber den Industrieländern argumentierte. Unter der Führung Brasiliens hatte die G 20 "einen Nord-Süd-Konflikt als Kommunikationsstrategie gewählt, um ihre Interessen durchzusetzen ... [und] ... moralischen Druck"⁴ aufzubauen. Die Haltung der brasilianischen Regierung unterschied sich stark von denjenigen der USA und der EU, da erst in zweiter Linie materielle Anliegen wie Zollhöhen vorgebracht wurden. Im Zentrum der Reden des Verhandlungsführers und Außenministers Celso Amorim stand die Kritik an den asymmetrischen Machtverhältnissen in der Welthandelsordnung. Für Amorim ging es darum, ein "weniger autokratisches multilaterales Handelssystem" zu erreichen und Handel nicht nur als Instrument zur Wohlfahrtsteigerung zu nutzen, sondern auch zu dessen "gerechterer" Verteilung: "Trade must be a tool not only to create wealth but also to distribute it in a more equitable way."⁵ Im Vordergrund stand nicht das Interesse der oft wenig wettbewerbsfähigen brasilianischen Industrie nach Protektion und das Interesse des eher konkurrenzfähigen Agrarsektors an Liberalisierung, sondern eine Änderung grundlegender Ordnungsmuster des internationalen Systems. Um diese Zielsetzung zu erreichen, wurde unter brasilianischer Führung die G 20 gegründet. Erklärtermaßen stand das brasilianische Vorgehen im Zusammenhang mit dem Bestreben, auch in anderer Hinsicht mehr Einfluss zu erreichen, etwa durch einen ständigen Sitz Brasiliens im Sicherheitsrat der UN.⁶

Die brasilianische Position spiegelte die traditionelle und gesellschaftlich verbreitete Vorstellung, das internationale System sei asymmetrisch sowie ungerecht und die machtpolitische Rolle Brasiliens müsse verbessert werden.⁷ Die gesellschaftliche

Norm von der brasilianischen Bestimmung zur Führungsmacht kann mit Einstellungsdaten belegt werden. Beispielsweise erachten 49% der Brasilianer die Stärkung der Führungsrolle ihres Landes in Südamerika für sehr wichtig, während nur 29% Freihandelsverhandlungen mit den USA und der EU Priorität einräumen – insgesamt befürworten 86% der Befragten eine aktive Beteiligung ihres Landes in der internationalen Politik.⁸ Ein empirisches Indiz für die Norm einer politisch gesteuerten "gerechteren" Verteilung von Wohlfahrt ist, dass sich 23,3% der Brasilianer der Aussage "incomes should be made more equal" anschließen, während diese beispielsweise nur von 10% der US-Amerikaner befürwortet wird.⁹ Dass eine "gerechtere" Verteilung von Wohlstand intern in Brasilien nicht erfolgt, kann als Einschränkung der handlungsleitenden Relevanz dieser Norm interpretiert werden oder aber ihre umso stärkere Projektion auf die internationale Ebene begründen. Die Norm von der Bestimmung Brasiliens zur Führungsmacht erfuhr ab 2003 mit dem neuen Präsidenten Lula aufgrund seiner im Vergleich zum Vorgänger Cardoso nationalistischeren Ausrichtung eine stärkere Berücksichtigung in den Positionen der Regierung.¹⁰ Die gesellschaftliche Verankerung des Strebens nach einer Änderung der Weltordnung und eines Konfrontationskurses gegenüber den Industrieländern zeigte sich auch in der parteiübergreifenden Zustimmung zum Vorgehen der Regierungsdelegation in Cancún: Außenminister Amorim wurde nach der Rückkehr als "Held mit stehenden Ovationen im Kongress"¹¹ empfangen.

Insgesamt war die Position der brasilianischen Regierung in Cancún weniger von den auch hier vorhandenen wirtschaftlichen Interessen geprägt, sondern vom Wunsch, die internationalen Machtverhältnisse zu verändern und die Verteilung von Wohlstand international "gerecht" zu organisieren. Das WTO-Treffen scheiterte und die Verhandlungsteilnehmer gingen ohne

Ergebnis auseinander. Festzuhalten bleibt auch, dass die traditionell in der brasilianischen Gesellschaft vorhandene Norm über den "ungerechten" Charakter des internationalen Systems und über die Bestimmung des Landes zur Führungsmacht erst nach einem Wechsel der Regierung die Relevanz erlangte, die zur Gründung der G 20 und zur Konfrontation mit den Industrieländern führte. Denn auch unter der Vorgängerregierung wurde ein Nord-Süd-Diskurs gepflegt und die Forderung nach Änderung der internationalen Machtverhältnisse erhoben – ohne allerdings die Konfrontation zu suchen. So erklärte der Außenminister von Präsident Cardoso, Celso Lafer, auf der WTO-Konferenz in Doha¹² 2001: "... the asymmetries in the world trading system must be acknowledged and corrected as soon as possible." Insofern scheint hier die Variable "Wahlen/Parteipolitik" als intermediäre Variable ein "window of opportunity" geöffnet zu haben, das einer zuvor bereits vorhandenen Norm zu stärkerem Einfluss verhalf.

Bei der WTO-Konferenz in Genf im Juli 2004 wurde nach fünftägigen Verhandlungen ein Rahmenabkommen über Handels erleichterungen und den weiteren Verlauf der Doha-Runde unterzeichnet.¹³ Insofern konnte das Verhandlungs-Patt von Cancún überwunden und ein Kompromiss erreicht werden. Die Konferenz von Genf wurde von einer G 5 vorbereitet, der die EU, die USA, Australien, Brasilien und Indien angehörten. Die brasilianische Position entsprach derjenigen, die das Land in Cancún vertreten hatte. Der Unterschied bestand darin, dass sie nicht mehr in derselben radikalen Form vorgebracht wurde und einem Kompromiss nicht im selben Maße entgegenstand. Denn nach wie vor ging es darum, internationale Machtverhältnisse zu verändern, "gleichere" Handelsbedingungen ("more equitable trading conditions") zu erzielen und Liberalisierung mit "sozialer Gerechtigkeit" zu verbinden.¹⁴ Die neue Kompromissbereitschaft begründete Amorim neben den Agrarzugeständnissen

der EU mit dem nun gewachsenen Einfluss der G 20 unter brasilianischer Führung: Das Welthandelssystem sei jetzt multipolar geworden: "... the framework agreed last weekend would not have seen daylight without the active participation of the G 20."¹⁵ Die Aufnahme Brasiliens in die G 5 Vorbereitungsgruppe der WTO scheint das Bedürfnis des Landes nach internationaler Mitsprache und einem weniger "autokratischen multilateralen Handelssystem" soweit befriedigt zu haben, dass nun außenwirtschaftliche Kompromisse möglich wurden. Die politische Aufwertung Brasiliens zum zentralen "global player" wurde auch vom US-amerikanischen Handelsminister (United States Trade Representative) Robert Zoellick anerkannt, der auf einer Pressekonferenz der G 5 die brasilianische Initiative lobte: "It fits the role that Brazil plays in the world economy and trading system."¹⁶

Insgesamt kann zum WTO-Treffen in Genf festgehalten werden, dass es sich insofern um einen außergewöhnlich interessanten Fall handelt, als hier offenbar ein Ausgleich zwischen ordnungspolitischen, durch endogene Normen gestützten Positionen Brasiliens und materiellen, durch endogene Interessengruppen geprägte Positionen der USA und der EU gelang. Denn nur durch die Aufnahme Brasiliens in die G 5 konnten die Industrieländer ihr ökonomisches Interesse an Handelsliberalisierung weiter verfolgen. Während die Verhandlungspartner im Kern bei den Positionen blieben, die noch in Cancún zum Scheitern geführt hatten, war in Genf ein Kompromisspapier möglich geworden. Da die Agrar-Zugeständnisse der EU teilweise unverbindlich waren, bleibt als plausible Erklärung dieser Varianz primär die Aufwertung Brasiliens durch die Aufnahme in die G 5. Durch diesen Schritt scheint das traditionell von der brasilianischen Gesellschaft als zentral erachtete Bedürfnis nach einer internationalen Führungsrolle befriedigt worden sein.

In Hinblick auf Brasiliens Qualitäten als Führungsmacht in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen kann aus dem Agieren bei den beiden WTO-Treffen folgende Bewertung gezogen werden (vgl. die Kriterien in 2.): Zweifelsohne hat Brasilien den Anspruch zu führen, sowohl durch inhaltliche Forderungen als auch durch hierarchische Begehrlichkeiten. Bestätigt hat sich damit der Anspruch, als "rule maker" zu agieren. Auch hinsichtlich des Potentials scheinen Brasilien in Cancún und Genf keine Ressourcen gefehlt zu haben, da es an der Organisation der G 20 ebenso maßgeblich mitwirkte wie an der G 5. Seine Aktivitäten sprechen ebenfalls die eindeutige Sprache einer Führungsmacht, da es sich mit der Leitung der Gründung der G 20 und der Mitwirkung in der G 5 anderen Staaten gegenüber nicht untergeordnet hat, sondern andere geführt bzw. den Industrieländern und der internationalen Ordnung gegenüber Widerspruch gezeigt hat und dieses Verhalten von den anderen akzeptiert wurde. Ambivalenter fällt dagegen die Interpretation des Kriteriums "Einfluss" aus, da Brasilien bis auf die Artikulation einer gegenüber den Industrieländern abweichenden Haltung bisher seine Forderungen nicht verwirklichen konnte. Allerdings wurde die laufende WTO-Verhandlungsrunde ("Doha-Runde") auch noch nicht beendet, so dass hier eine Bewertung vorläufig bleibt.

4. Führungsmacht Brasilien II: UNO und Sicherheitspolitik

Das neue Profil Brasiliens im Bereich der multilateralen Sicherheitspolitik und der Vereinten Nationen zeigt sich vor allem im Bestreben, einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der UNO im Rahmen der Reform der Weltorganisation zu erhalten. Während dieses Anliegen als Ziel bereits seit längerem auf der Agenda verschiedener brasilianischer Regierungen war, intensivierte sich das internationale Lobbying in den

letzten Jahren für einen ständigen Sitz erheblich. Brasiliens Anspruch wird im Kern mit dem Argument begründet, dass der UNO-Sicherheitsrat mit seinen 5 Vetomächten (USA, Frankreich, Großbritannien, VR China, Russland) undemokratisch sei und dem heutigen Charakter des internationalen Systems nicht entsprechen würde. Es sei multipolarer als bei der Gründung der Vereinten Nationen vor 60 Jahren. Daher müssten neue ständige Mitglieder mit Vetorecht in den Sicherheitsrat aufgenommen werden, die die Regionen des Südens repräsentieren würden. Für Lateinamerika beansprucht Brasilien, neues ständiges Mitglied zu werden.

In seiner Rede vor der UNO am 23.9.2003 begründete Präsident Lula da Silva den brasilianischen Anspruch¹⁷ wie folgt: "Reform of the United Nations has become an urgent task The security council must be fully empowered to deal with crises and threats to peace. ... Above all, its decisions must be seen as legitimate by the Community of Nations as a whole. Its composition – in particular as concerns permanent membership – cannot remain unaltered almost 60 years on. It can no longer ignore the changing world. More specifically, it must take into account the emergence in the international scene of developing countries. ... Brazil believes that it has a useful contribution to make." Der Minister im Präsidentialamt (Ministro Chefe da Secretaria-Geral da Presidencia), Luiz Dulci, erläuterte die Rede des Präsidenten gegenüber der Presse mit dem Statement, dass die UNO reformiert werden müsse, um demokratischer zu sein und somit mehr Legitimität zu erlangen.¹⁸ In seiner Regierungserklärung gegenüber dem Kongress 2005 begründete Präsident Lula den brasilianischen Anspruch auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat mit der dann größeren "Repräsentativität und Legitimität" des Sicherheitsrates.¹⁹

Diese Argumentation zeigt deutlich eine neorealistische Sprache, da es Brasilien um

die Anpassung des UN-Sicherheitsrates an eine – seiner Auffassung nach – gewandelte Machtkonstellation im internationalen System geht. Entwicklungsländer seien in der internationalen Machthierarchie aufgestiegen und müssten nun angemessen in der UNO vertreten sein. Damit folgt Brasilien einem Begründungs- und Verhaltensmuster, das auf die Mehrung seiner Macht in der UNO infolge seines Aufstiegs ("emergence") zielt. Die ideellen Elemente in seiner Argumentation wirken dagegen vorgeschoben: Wäre Brasilien tatsächlich bei der Reform der UNO von der Norm "Demokratie im internationalen System" angetrieben, dann dürfte es keine exklusiven Macht-Privilegien für sich und eine handvoll weiterer Staaten fordern, sondern eine stärkere Mitwirkung aller UN-Mitglieder. Die Aufnahme Brasiliens, Indiens, Deutschlands und Japans (plus eventuell Südafrikas und Ägyptens) als ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrats mit Veto-Recht würde wenigen UN-Mitgliedern mehr Macht verschaffen, der Generalversammlung und allen anderen der insgesamt 191 UN-Mitgliedern dagegen keine größeren Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnen. Brasiliens Anliegen wird daher in Lateinamerika gerade von anderen Mittelmächten nicht unterstützt – Argentinien und Mexiko haben ebenso Probleme mit einer Privilegierung Brasiliens im UN-Sicherheitsrat wie Italien mit dem gleichen Anliegen Deutschlands und Pakistan mit demjenigen Indiens.

Brasiliens Aspirationen in der UNO werden aber auch mit seinen Aktivitäten begründet. So sei das Land einer der größten Beitragszahler und müsse daher mehr Einfluss bekommen. Auf der Homepage des Außenministeriums findet sich auch heute (2005) eine ultimative Presseerklärung von 1998, in der größere Beiträge Brasiliens an mehr Macht in allen UNO-Organen geknüpft wird: "... o País, ... não é favorável ao aumento da suas contribuições para o orçamento regular e de manutenção da paz sem que, em

contrapartida, tenha assegurada voz em todos os órgãos"²⁰ Im Haushalt 2004-2006 steht Brasilien auf Platz 14 der Beitragszahler, allerdings mit einem vergleichsweise sehr niedrigen Prozentsatz von 1,5% – zum Vergleich: USA 22%, Japan 19%, Deutschland 8,7%, Mexiko 1,9%.²¹ Bei der Begründung seiner Ansprüche mit den Beitragszahlungen scheint Brasilien einen Ressourcen-Diskurs zu führen, der aber nicht besonders überzeugend ausfällt, da andere Länder wie Mexiko oder auch die Niederlande dann eher einen Anspruch untermauern könnten.

Wesentlich für die brasilianische Forderung nach einem "upgrading" in der UNO und wichtiger Teil seiner neuen Außenpolitik ist auch das Engagement bei Peacekeeping-Einsätzen der UNO. Hierbei ist vor allem der Einsatz in Haiti hervorzuheben, bei dem Brasilien mit 1200 Soldaten nicht nur das größte Truppenkontingent stellt, sondern auch die militärische Führung der gesamten UN-Truppe inne hat.²² Damit erfährt das Land eine internationale Aufwertung und zeigt seinen Anspruch und seine Ressourcen. Bei der Führung der insgesamt 8300 Soldaten umfassenden "UN Stabilization Mission" (MINUSTAH) gab es allerdings die Kritik, dass die Soldaten nicht genug in den problematischen Elendsvierteln eingesetzt, sondern sich eher in wohlhabenderen Gegenden bewegen würden.²³ Positiv wurde hervorgehoben, dass unkonventionelle Maßnahmen wie ein Auftritt der brasilianischen Fußball-Nationalmannschaft die Akzeptanz der Mission erhöht hätten.

Sicherheitspolitisch ist neben diesem höheren Profil bei UN-Einsätzen hinsichtlich des militärischen Potenzials Brasiliens anzumerken, dass alle drei Teilstreitkräfte Kürzungen hinnehmen mussten, die Training, Beschaffung und operative Bereitschaft einschränken.²⁴ In Hinblick auf seine offizielle Sicherheitsstrategie verfügt Brasilien über kein einheitliches Konzept. Bestimmend seien die Doktrinen der Teil-

streitkräfte sowie Intransparenz und "Kakophonie", die angesichts des regionalen Führungsanspruches zu Misstrauen und Ängsten bei Nachbarländern führen würden, schreibt Daniel Flesmes.²⁵ Hinsichtlich der Haltung der Militärs zu den USA würde das brasilianische Heer sogar einem "Feindbild USA" folgen.²⁶

Die diplomatischen Vermittlungsversuche bei innenpolitischen Krisen in Nachbarländern wie in Bolivien und Venezuela trugen der Regierung von Präsident Lula weltweit und explizit auch von den USA viel Lob ein. Hier scheint das Land sich seit ähnlichen Initiativen von Präsident Cardoso (etwa in Paraguay und Venezuela) erfolgreich den Ruf eines Stabilitätsfaktors in Südamerika erworben zu haben. Dies ist gerade auch aus US-amerikanischer Sicht eine wichtige Funktion und begründet die sicherheitspolitische Wertschätzung von US-Präsident Bush für seinen ansonsten politisch weit entfernt stehenden brasilianischen Amtskollegen.²⁷ Während in ökonomischen Belangen beide Länder im Rahmen der WTO oder auch der ALCA/FTAA Antagonisten sind, würdigen die USA die Stabilisierungsfunktion Brasiliens in der regionalen Sicherheitspolitik. Bei ihrem Antrittsbesuch als US-Außenministerin 2005 zollte Condolezza Rice der neuen internationalen Rolle Brasiliens explizit Anerkennung – das Land sei "auf dem Weg zur Weltmacht."²⁸

Insgesamt liegt es im Hinblick auf die UNO nahe, Brasiliens neues Profil eher neorealistisch zu erklären, da das Streben nach der Mehrung nationaler Macht im Vordergrund steht – gerade auch relativ zu anderen, bisher exklusiv mächtigen Staaten, (die bisherigen ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates) aber auch relativ zu denjenigen Staaten, die an Macht gegenüber Brasilien verlieren würden (diejenigen Staaten, die nicht ebenfalls ständige Mitglieder werden würden wie Argentinien und Mexiko). Endogene wirtschaftliche Interessen(-gruppen) sind bei dieser Fall-

studie nicht zu identifizieren, wenn man von den Militärs absieht, die die Regierung Lula hier unterstützen. Konstruktivistisch betrachtet ist zwar ein normgeleiteter Diskurs zur Demokratisierung des internationalen Systems durch eine Aufnahme Brasiliens in den Sicherheitsrat zu finden, scheint aber bei näherer Betrachtung möglicherweise eher rhetorischer Natur zu sein, da dieser Schritt keine wirkliche Demokratisierung bringen würde.

Hinsichtlich der eingangs entwickelten Kriterien für eine Führungsmacht ist zweifelsfrei der brasilianische Anspruch zu bejahen. Auch das Potenzial, internationales Lobbying für einen eigenen Sitz im Sicherheitsrat zu betreiben und die Leitung einer Peacekeeping-Mission zu übernehmen scheint ebenso gegeben wie der Indikator Aktivitäten. Bei der Akzeptanz seiner Politik fällt die Bilanz für Brasilien dagegen bestenfalls ambivalent aus, da eine Reihe von Nachbarländern das Streben nach mehr Macht in der UNO als problematisch sehen, ebenso wie den sicherheitspolitischen Führungsanspruch ohne klare Strategie. Akzeptanz und Unterstützung erfährt Brasilien dagegen von anderen Aspiranten auf eine internationale Führungsrolle wie Indien, Deutschland und Japan in der G 4, aber auch von den Sicherheitsratsmitgliedern Russland und China. Das Kriterium der Ergebnisse ist insofern noch nicht zu bewerten, als die Reform der UNO noch nicht stattgefunden hat. Machtprojektion in Südamerika kann in Form der innenpolitischen Vermittlung in Venezuela und Bolivien konstatiert werden.

5. Führungsmacht Brasilien III: ALCA und Freihandel in den Amerikas

Seit dem gesamtamerikanischen Gipfel von Miami 1994 arbeiten 34 Staaten der Amerikas an dem Projekt einer "Area de

Livre Comércio das Américas" (ALCA) bzw. "Free Trade Area of the Americas" (FTAA). Die detaillierten Verhandlungen zur ALCA hätten im Januar 2005 zu einem Ergebnis führen sollen. Mittlerweile wird davon ausgegangen, dass es nur noch eine "ALCA light" oder "ALCA à la carte" geben wird, da für eine umfassende Freihandelszone kein Konsens in Sicht ist.²⁹ Wichtigste Ursache für die Verzögerung bzw. das teilweise Scheitern des ALCA-Prozesses sind die Differenzen zwischen den USA und Brasilien über Inhalt und Ausmaß des prospektiven Abkommens. Im Kern geht es (1) um wirtschaftliche Interessen und (2) um die Hegemonie in der westlichen Hemisphäre. Der erste Punkt betrifft das Bestreben der USA, Teile ihrer – auch von brasilianischer Konkurrenz bedrohten – Landwirtschaft weiterhin durch Subventionen bzw. Zölle zu schützen und ihrem wettbewerbsfähigen Industrie- und Dienstleistungssektor einen besseren Zugang zu lateinamerikanischen Märkten zu verschaffen. Brasilien dagegen drängt spiegelbildlich auf eine Erleichterung des Zugangs seiner Agrarprodukte zum US-Markt und möchte seinen zum Teil wenig wettbewerbsfähigen Industrie- und Dienstleistungssektor vor US-amerikanischer Konkurrenz schützen. Viele exportorientierte Industrien in Brasilien sind mit diesem einseitig auf Agrarliberalisierung zielenden Kurs nicht einverstanden, besitzen aber offenbar weniger Einfluss auf die Politik ihres Landes als die an weiterer Protektion interessierten Industriebetriebe.³⁰ Die USA wollen über Agrarliberalisierung lieber innerhalb der WTO verhandeln als in der ALCA, während Brasilien bei Dienstleistungen und Investitionen die WTO der ALCA vorzieht. Bei WTO und ALCA blockieren sich in Brasilien die Interessen des Industrie- und des Landwirtschaftssektors insofern, als protektionistische Industrielobbys die Öffnung des eigenen Marktes verhindern, die im Austausch gegen eine Öffnung des US- bzw. EU-

Marktes für brasilianische Agrarerzeugnisse nötig wäre.

Neben materiellen Aspekten geht es Brasilien in den ALCA-Verhandlungen aber auch um machtpolitische Fragen. Während der gemäßigte Außenminister Celso Amorim für einen harten, aber im Prinzip letztendlich kooperativen Kurs steht (Beispiel WTO in Cancún und Genf), vertritt der zweite Mann im Außenministerium, Samuel Pinheiro Guimarães, eine linksnationalistische Außenpolitik. Pinheiro Guimarães wurde wie Amorim von der Regierung Lula auf seinen Posten gehoben und führt einen in Brasilien nicht nur in der regierenden Arbeiterpartei PT und von den Militärs, sondern auch von Teilen der öffentlichen Meinung akzeptierten Diskurs, der nationale "Souveränität" klar über ökonomische Entwicklung stellt – die ALCA sei ein Projekt zur Stärkung der US-Hegemonie und müsse daher von Brasilien bekämpft werden.³¹ Dieser normativ bedingte Nationalismus wird von denjenigen Gewerkschaften und Unternehmern vehement unterstützt, die ihre Gewinne und Arbeitsplätze durch Wettbewerb bedroht sehen.³² Hier ist ein Bündnis aus protektionistischem Rent-Seeking und politischem Nationalismus um die Norm der Souveränität zu beobachten.

Die alle anderen möglichen Ziele – auch das ökonomisch sinnvolle – überlagernde Bedeutung der Norm "Souveränität" für die brasilianische Außenpolitik wird auch darin deutlich, dass der Textteil der Regierungserklärung des Präsidenten³³ über die internationale Politik des Landes mit "Inserção Soberana" betitelt ist. Es geht also nicht in erster Linie um wirtschaftliche Entwicklung, Kooperation oder Multilateralismus, sondern um Souveränität. Hier zeigt sich der noch recht unsichere Umgang des Landes mit sich selbst in der internationalen Gemeinschaft.

Die ökonomisch und machtpolitisch bedingte ablehnende Haltung Brasiliens zur

ALCA/FTAA wird von den meisten anderen Ländern Lateinamerikas nicht geteilt.³⁴ Sie sehen in erster Linie den ökonomischen Nutzen eines besseren Zugangs zum US-Markt sowie höherer Auslandsinvestitionen infolge der ALCA und besitzen weder einen eigenen Führungsanspruch noch derart einflussreiche, von Konkurrenz bedrohte Industrien.³⁵ In der Konsequenz haben viele Länder Lateinamerikas in den letzten Jahren bilaterale Freihandelsabkommen mit den USA abgeschlossen, um in den Genuss des Zugangs zum US-Markt und vermehrter Auslandsinvestitionen zu gelangen. Zu diesen Staaten gehören nicht nur die kleinen Länder Mittelamerikas, sondern auch südamerikanische Länder wie Chile und Kolumbien, um die sich Brasilien mit eigenen Initiativen sehr bemüht hatte. Chile beispielsweise sollte nach brasilianischen Vorstellungen Vollmitglied des Mercosur werden, zog aber eine enge Bindung an die USA vor. Die Andenpaktstaaten hatte Brasilien ebenfalls umworben, konnte aber bis auf eine symbolische Anbindung an den Mercosur und die rein kosmetische, inhaltsleere Bildung der "Comunidad Sudamericana de Naciones" nicht verhindern, dass auch die meisten dieser Länder eine vertragliche Annäherung an die USA vorzogen.

Insgesamt scheint Brasiliens Politik gegenüber den ALCA-Verhandlungen sowohl von spezifischen materiellen Interessen (Protektionismus versus Liberalisierung) geleitet zu sein als auch von Normen (Souveränität) und einem machtpolitischen Anspruch (Regionalmacht). Eine klare Zuordnung seines Verhaltens zu einem dieser Erklärungsmuster scheint hier nicht möglich. Hinsichtlich der Kriterien für eine Führungsmachtrolle besteht erkennbar der Anspruch, das Verhandlungspotenzial und die Aktivität. Allerdings werden Brasiliens Führungsanspruch und seine Positionen von den meisten Ländern Lateinamerikas nicht akzeptiert. Im Ergebnis schließen immer mehr Staaten Lateinamerikas bilaterale Freihandelsabkommen mit den USA

ab, was den Einfluss Brasiliens auf dem Kontinent schmälert. Insofern ist das Fallbeispiel ALCA/FTAA ein Indiz gegen eine erfolgreiche Führungsrolle Brasiliens.

6. Führungsmacht Brasilien IV: Mercosur als regionale Machtbasis

Der Gemeinsame Markt des Südens (Mercosur) wurde 1994 gegründet und umfasst Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay als Mitglieder.³⁶ Bis 1997/98 entwickelte sich der innerregionale Handel sehr positiv, seitdem scheint der Mercosur wirtschaftlich wie politisch zu stagnieren. Während sich der Anteil des Mercosur an den Gesamtexporten Brasiliens von 4,2% (1990) auf 14,2% (1999) erhöht hatte, sank er inzwischen auf 5,4% (2002) ab.³⁷ Gleichzeitig gelang es politisch nicht, das Ziel eines gemeinsamen Marktes durch entsprechende Regeln und deren Umsetzung zu erreichen. Selbst als Freihandelszone ist der Mercosur von vielen Ausnahmen und konjunkturell bedingten Wiedereinführungen von Handelsbarrieren geprägt. Hier ist es auch der brasilianischen Regierung teilweise nicht gelungen, dem internen Druck einzelner, von regionalem Freihandel betroffener Lobbygruppen zu widerstehen, um das Gesamtprojekt zum beabsichtigten Ziel zu führen. Rent-Seeker, die ihre Jobs und Gewinne durch staatliche Protektion (Handelsbarrieren, Subventionen etc.) und nicht durch wettbewerbsfähige Protektion sicher stellen wollen, konnten sich wiederholt durchsetzen und somit das Interesse anderer Sektoren am Freihandel sowie den brasilianischen Führungsanspruch durch die Schaffung einer erfolgreichen regionalen Gruppierung untergraben.³⁸

Gemeinsame Institutionen des Mercosur befinden sich in einem sehr rudimentären Zustand und verfügen über keinen Einfluss, der die Gestaltungsfähigkeit der Mitgliedsländer einschränken würde – wie

etwa die EU-Kommission und der Europäische Gerichtshof in Europa. Die ökonomischen Rückschläge des Mercosur sind auch Resultat der Wirtschaftskrise in Argentinien gewesen, wurden aber wesentlich ebenfalls durch eine teilweise inkonsistente Handelspolitik Brasiliens mitverursacht. Die fehlende Institutionalisierung des Mercosur wiederum liegt weitgehend am brasilianischen Bestreben, seine nationale "Souveränität" nicht durch internationale Verträge einschränken zu lassen.³⁹ Denn solange der Mercosur wegen der fehlenden Institutionalisierung vom jeweiligen Konsens der Regierungen abhängig ist, kann Brasilien als stärkstes Mitgliedsland seine Überlegenheit ohne die Fesseln verbindlicher multilateraler Institutionen durchsetzen. Hier zeigt sich, dass Brasilien eine Stärkung multilateraler Verbindlichkeit dort fordert, wo es einen Machtgewinn gegenüber Stärkeren (etwa UNO, WTO) erwartet, dieser Stärkung des Multilateralismus aber im Mercosur bestenfalls skeptisch gegenübersteht, da es selber als Stärkster unter verbindlicheren Regeln und Institutionen eingebunden wäre. Multilateralismus, definiert als "gleiche Regeln für alle", schwächt eben immer den Stärksten einer Gruppe.

Insgesamt ist Brasilien am Mercosur aus machtpolitischen Gründen interessiert, aber nicht bereit bzw. in der Lage, die zum erfolgreichen Funktionieren des Mercosur nötige Institutionalisierung zu betreiben, da es seine "Souveränität" nicht einschränken lassen will. Außerdem ist Brasilien auch nicht bereit, ökonomisch eine Führungsrolle im Mercosur zu übernehmen, indem es ein Vorbild bei der innerregionalen Handelsliberalisierung spielt sowie über Beitragszahlungen oder Strukturfonds die schwächeren Partnerländer unterstützt: "Brazil dwarfs the three partners, but is not rich enough to subsidize them nor willing to surrender chunks of sovereignty, as Germany has done to promote European union".⁴⁰ Im Gegenteil, Brasilien ist das Mitgliedsland, das die Mercosur-Resolu-

tionen am wenigsten ratifiziert. Zusammengefasst zeigt Brasilien ein etwas unreifes Verhalten für einen Führungsmacht-Aspiranten – nach dem Motto "das Spielzeug haben wollen, ohne den Preis zu zahlen". Während es machtpolitisch im Fall Mercosur unreif zu sein scheint, ist Brasilien intern hinsichtlich seiner ökonomischen Interessen nicht eindeutig bzw. blockiert: Liberalisierungsfreundliche Sektoren und protektionistische Rent-Seeker halten sich die Waage oder wechseln sich als handlungsleitende Einflüsse auf die Regierung ab.

Diese Ambivalenzen manifestierten sich auch in den Verhandlungen mit der EU über eine Mercosur-EU-Freihandelszone.⁴¹ Die Verhandlungen wurden von Brasilien als sehr wichtig eingestuft, da sie sowohl den internationalen Führungsanspruch des Landes als "global player" dokumentieren sollten als auch den Einfluss der USA mit einer Alternative zur ALCA zurückdrängen sollten ("balance of power"). Nach jahrelangen erfolglosen Gesprächen liefen die EU-Mercosur-Verhandlungen im Oktober 2004 auf Grund, weil die Mercosur-Seite kein konsistentes Angebot machen konnte.⁴² Zum einen war es den Mercosur-Ländern nicht gelungen, untereinander eine einheitliche, klare und auch verlässliche Linie zu finden. Zum anderen scheint Brasilien schlichtweg zu hoch gepokert zu haben bei dem Versuch, freien Zugang zum EU-Agrarmarkt zu erhalten, aber den EU-Exporteuren einen nur eingeschränkten Zugang zum eigenen Industrie- und Dienstleistungsmarkt zu gewähren. Möglicherweise können die EU-Mercosur-Verhandlungen doch noch erfolgreich beendet werden. Der bisherige Verlauf zeigt aber, dass die brasilianische Regierung offenbar weder den Mercosur zu einer einheitlichen Position führen noch intern seine widerstreitenden Interessengruppen durch konsistente Wirtschaftsreformen soweit in den Griff bekommt, dass es außenwirtschaftlich besser wirken kann.

Machtprojektion gehört zu den Motiven Brasiliens für sein Engagement im Mercosur, ebenso wie das ökonomische Interesse an Handel und die Norm lateinamerikanischer Führung und Integration. Allerdings konnten diese drei beobachtbaren Motivationen auch zusammen nicht dazu beitragen, dass Brasilien sich in einer Weise engagiert, die zum dauerhaften Gelingen des Mercosur geführt hätte. Denn den genannten Antriebskräften für den Mercosur stehen protektionistische Interessen und die Norm der nationalen Souveränität entgegen, die eine erfolgreiche Entwicklung des Mercosur ebenso behindern wie eine Führungsrolle Brasiliens. Insgesamt ist die Rolle Brasiliens im Mercosur ambivalent einzuschätzen. Einerseits hat das Land mit der Gründung des Mercosur bewiesen, dass es Nachbarländer einbinden und die Regionalorganisation zu internationalen Aktivitäten etwa mit der EU nutzen kann. Andererseits ist es Brasilien aber nicht gelungen, das Projekt Mercosur zum beabsichtigten Ziel eines gemeinsamen Marktes zu führen. Selbst die politische Stagnation und ökonomische Rückentwicklung des Mercosur konnte Brasilien nicht verhindern. Die Verhandlungen mit der EU wurden ebenfalls nicht erfolgreich abgeschlossen. Insgesamt ergibt sich zwar hinsichtlich des Anspruchs, des Potenzials und der Aktivitäten das Bild einer Führungsmacht, nicht jedoch hinsichtlich der Akzeptanz, des Einflusses und des Gelingens der Ziele.

7. Fazit

In diesem Essay wurde der Frage nach den Ursachen, Charakteristika und Wirkungen der neuen Außenpolitik Brasiliens in Hinblick auf seine Rolle als Führungsmacht nachgegangen. Die Fallstudien stellen dabei nur einen Ausschnitt zentraler Themen und Politikfelder dar.

Für die in Punkt 2. vorgeschlagenen Kriterien für eine Führungsmacht wurden am

Ende der Fallstudien bereits Einzelbewertungen vorgenommen, so dass hier ein zusammenfassendes Resümee möglich ist: Hinsichtlich seines Anspruches kann Brasilien in allen Fällen die Aspiration auf die Rolle einer Führungsmacht attestiert werden. Ebenso eindeutig entwickelte Brasilien in allen Beispielen leitende Aktivitäten. In Hinblick auf das brasilianische Potenzial zur Führungsmacht ergibt sich ein ambivalentes Bild: Einerseits verfügt das Land über einen professionellen und weltweit tätigen diplomatischen Apparat, der globale Präsenz auch in allen internationalen Organisationen gewährleistet. Andererseits scheinen in Hinblick auf die Ausstattung der Streitkräfte und auf die wirtschaftlichen Ressourcen zur Förderung regionaler Integration im Mercosur Defizite vorhanden zu sein. Ambivalent ist Brasiliens Performanz als Führungsmacht auch in Hinblick auf die Akzeptanz seiner Rolle durch andere Staaten: auf der einen Seite erfährt Brasilien Unterstützung als Mitbegründer der G 20 und Mitglied der G 5 innerhalb der WTO sowie von einigen Ländern bei seiner Kandidatur für einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der UNO. Auf der anderen Seite stehen gerade die Nachbarländer den UNO-Aspirationen skeptisch gegenüber und folgen die meisten lateinamerikanischen Länder dem konfrontativen Kurs Brasiliens gegenüber den USA in den ALCA-Verhandlungen nicht. Während die Führungsrolle Brasiliens weltweit offenbar eher auf Zustimmung stößt, wird sie in der eigenen Region oftmals ablehnend oder zurückhaltend gesehen. Bei den Ergebnissen seiner Aktivitäten können Brasilien Erfolge bei Statusfragen und Misserfolge bei Substanzfragen attestiert werden. Mit der Aufnahme in die G 5 (WTO) und die G 4 (UNO) sowie mit der Anerkennung seiner Regionalmachtrolle durch die USA (Zoellick, Bush) und andere Industrieländer hat Brasilien einen Statusgewinn erzielt. Mehrfaches ergebnisloses Scheitern ist Brasilien dagegen zu attestieren in Hinblick auf die Stagnation des Mercosur, den Stillstand der

Verhandlungen mit der EU, den bisher ausgebliebenen besseren Zugang zu den Agrarmärkten der Industrieländer in der WTO sowie in Hinblick auf den Absprung der meisten Länder Lateinamerikas von der brasilianischen Position zur regionalen Integration.

Zur Erklärung der Ursachen, Charakteristika und Wirkungen der neuen internationalen Rolle Brasiliens wurden in Punkt 2. die Kernthesen der drei Theorien der politikwissenschaftlichen Disziplin der "Internationalen Beziehungen" ausgeführt. Macht, Interessen und Normen als mögliche Erklärungsvariablen für die brasilianische Politik haben anschließend die Analyse in den Fallstudien geleitet. In Anbetracht der Eingangs festgestellten Varianz im brasilianischen Verhalten wurde in 2. eine Hypothese aufgestellt: Wenn gesellschaftliche Normen eine Führungsrolle unterstützen und/oder die internationale Machtverteilung als asymmetrisch wahrgenommen wird sowie interne ökonomische Interessenlagen keine Eindeutigkeit aufweisen, dann ist mit einer Macht- und Statuspolitik eher zu rechnen als mit Kompromissen in internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Diese Hypothese konnte insofern bestätigt werden, als plausible Indizien für die Verankerung einer internationalen Führungsrolle Brasiliens in gesellschaftlichen Normen gefunden wurden. Einstellungsdaten, Äußerungen von Präsident wie Ministern, Verhaltensweisen in internationalen Foren sowie Bestätigung von Beobachtern deuten darauf hin, dass der Führungsanspruch ebenso wie das alles überlagernde Ziel der nationalen Souveränität weder konjunkturell noch interessengeleitet erklärt werden können, sondern auf tradierten gesellschaftlichen Normen und Rollenmustern sowie Annahmen über eine angemessene Rolle des Landes in der Weltpolitik basieren. Neorealistisch geprägt war die Wahrnehmung der Machtverteilung im internationalen System und das eigene Streben nach einem machtpolitischen Aufstieg in der internationalen Hierarchie. Ökonomi-

sche Interessen innerhalb des Landes sind dagegen sehr heterogen ausgeprägt, so dass oftmals keine Eindeutigkeit hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung der internationalen Aktivitäten gegeben war. Die Interessenlagen schwankten zwischen Öffnung (d.h. Kooperation) und Protektionismus (d.h. Konfrontation). Festzuhalten bleiben auch drei übergreifende Ergebnisse:

1. Brasilien ist offenbar hinsichtlich seines – neorealistisch interpretierbaren – Strebens nach mehr Macht in erster Linie daran interessiert, nicht das internationale System an sich zu verändern, sondern vornehmlich die eigene Position in diesem System. Dieses Anliegen, nicht die UNO demokratischer zu machen, sondern selber in einer asymmetrischen Struktur in den Sicherheitsrat aufzusteigen, sprechen hier eine ebenso deutliche Sprache wie das kooperativ-konziliante Verhalten nach der Aufnahme des Landes in den G 5-Zirkel der WTO. Brasilien verfolgt insofern primär statusorientiert das eigene upgrading im internationalen System. Daher sollten seine Verhandlungspartner, wie die USA und die EU, Brasilien in Statusfragen entgegen kommen, um das Land kompromissbereiter zu stimmen.
2. Aufgrund intern stark divergierender ökonomischer Interessenlagen, dem großen Einfluss von Rent-Seekern und einer insgesamt unvollkommenen Reformpolitik kann und will das Land keine eindeutige wirtschaftspolitische Strategie auf der regionalen wie internationalen Ebene betreiben. Brasilien oszilliert hier zwischen Protektionismus, Liberalisierung und als alternativ apostrophierten Entwicklungsstrategien. Auf gesellschaftliche Gruppeninteressen beruhende Forderungen nach einer Liberalisierung der Agrarmärkte in den Industrieländern stehen ebenso verankerte Forderungen der nicht wettbewerbsfähigen Dienstleister (etwa

Banken) und Hersteller (etwa Automobilindustrie) nach Schutz vor Wettbewerb gegenüber. Eine strategische wirtschaftspolitische Führung ist hier von Brasilien vorerst nicht zu erwarten. Gruppeninteressen mit großem Einfluss auf die Regierung überlagern hier auch die Einstellung der Bevölkerungsmehrheit, die zu 60% eine außenwirtschaftliche Öffnung für positiv hält.⁴³

3. In den letzten Jahren der Regierung Lula ist "nationale Souveränität" stärker zum Fetisch der internationalen Politik Brasiliens geworden zu sein als früher. Sie konkurriert jetzt noch deutlicher mit anderen Zielsetzungen wie etwa der Förderung wirtschaftlicher Entwicklung durch internationale bzw. regionale Kooperation. Während der Zugang zum US-Markt durch die ALCA und eine Vertiefung des Mercosur ökonomisch sinnvoll wären, betreibt das Land zum Zwecke der Statusmehrung und Wahrung der nationalen Souveränität eine ökonomisch wenig sinnvolle und nur deklaratorische Anbindung des Mercosur an den Andenpakt, obstruiert die ALCA und treibt seine Nachbarländer in bilaterale Abkommen mit den USA. Eine Redefinition der Norm "Souveränität" etwa als "nationalen Handlungsspielraum im Zugang zu internationalen Märkten und Technologien" nach dem Muster Mexikos scheint überfällig.⁴⁴

Als Szenario für die nächsten Jahre ist eine weiterhin sehr aktive Rolle Brasiliens wahrscheinlich, da der Anspruch auf Führung und seine partielle Akzeptanz durch andere Aspiranten auf eine Rolle als Führungsmacht dauerhaft scheinen. Inwieweit Brasilien in der eigenen Region stärker als Führungsmacht akzeptiert wird, hängt entscheidend von drei Bedingungen ab: Erstens, muss das Land Reife zeigen, zum Team-Player heranwachsen und den politischen Preis ("Souveränität") für Führung in Form der eigenen Einordnung in gemein-

same Regelwerke wie etwa im Mercosur bezahlen. Zweitens, muss Brasilien hinsichtlich seiner wirtschaftspolitischen Strategie seine Hausaufgaben machen und verlässliche sowie eindeutige Positionen für Kooperation, d.h. Öffnung beziehen. Drittens, ist der internationale Umverteilungsdiskurs (Forderung nach mehr

Gerechtigkeit im internationalen System) dauerhaft nur dann glaubwürdig zu vertreten, wenn im eigenen Land mit gutem Beispiel vorangegangen wird. Dies erfordert aber eine Überwindung der gravierenden Kluft zwischen Arm und Reich innerhalb Brasiliens – eine Kluft, die in Lateinamerika nur noch in Haiti gravierender ausfällt.

Anmerkungen

* Der Abdruck des folgenden Artikels erfolgt mit freundlicher Genehmigung der Zeitschrift *Lateinamerika Analysen*, 4/2005, S.107-130.

¹ Legro, Jeffrey W./Moravcsik, Andrew: Is Anybody Still a Realist?, in: *International Security*, 2/1999, S.5-55; Schörnig, Niklas: Neorealismus, in: Siegfried Schieder/Manuela Spindler (Hrsg.), *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen 2003, S.61-87.

² Moravcsik, Andrew: Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics, in: *International Organization*, 4/1997, S.513-553; Schieder, Siegfried: Neuer Liberalismus, in: Siegfried Schieder/Manuela Spindler (Hrsg.), *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen 2003, S.169-198.

³ Boeckle, Henning/Rittberger, Volker/Wagner, Wolfgang: Constructivist Foreign Policy Theory, in: Volker Rittberger (Ed.), *German Foreign Policy Since Unification. Theories and Case Studies*, Manchester 2001, S.105-137; Risse, Thomas: Identitäten und Kommunikationsprozesse in der internationalen Politik – Sozialkonstruktivistische Perspektiven zum Wandel in der Außenpolitik, in: Monika Medick-Krakau (Hrsg.), *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive. Die USA und die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1999, S.33-57.

⁴ Decker, Claudia: Wo war der Wille in Cancún? Der Fehlschlag der WTO-Ministerkonferenz, in: *Internationale Politik*, 10/2003, S.58.

⁵ Amorim, Celso: The Real Cancún, in: *The Wall Street Journal*, 25.9.2003, brasilianisches Außenministerium, siehe: www.mre.gov.br/portugues/imprensa/artigos/twsj250903

⁶ Amorim, Celso: Interview with the Foreign Minister of Brazil, in: *Newsweek*, 13.10.2003; Brazilian Embassy UK: www.brazil.org.uk/page.php?cid=1759&prn=1

⁷ Gratius, Susanne: Die Außenpolitik der Regierung Lula. Brasiliens Aufstieg von einer diskreten Regional- zu einer kooperativen Führungsmacht, SWP-Studie, Berlin 2004; Schirm, Stefan A.: Brasilien. Regionalmacht zwischen Autonomie und Dependenz, Institut für Iberoamerika-Kunde, Band 32, Münster/Hamburg 1990; Ders.: Macht und Wandel. Die Beziehungen der USA zu Mexiko und Brasilien, Opladen 1994; Ders.: Macht, Interessen und Ideen in der US-Politik gegenüber Brasilien, in: Gilberto Calcagnotto/Detlef Nolte (Hrsg.), *Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch*, Frankfurt/Main 2002, S.245-259; Ders.: Zielkonflikte, Wahrnehmungsprobleme und Institutionen im Mercosur, in: *Lateinamerika Analysen*, 1/2002, S.179-182.

⁸ Lamounier, Bolivar/Souza, Amaury de: Relatorio de Pesquisa. As Elites Brasileiras e o Desenvolvimento Nacional, Fatores de Consenso e Dissenso, Sao Paulo 2002, S.26-27.

⁹ World Values Survey/ICPSR: European and World Values Surveys Integrated Date File, 1999-2002, ICPSR 3975, Release I, Ann Arbor, Michigan 2004.

¹⁰ Gratius, S.: Die Außenpolitik der Regierung Lula, S.27.

¹¹ *Newsweek Magazine*: The Last Word. Celso Amorim (Interview) 13.10.2003, www.brazil.org.uk/page.php?cid=1759&prn=1

- ¹² Lafer, Celso: Brazil. Statement by Minister of Foreign Relations, WTO Ministerial, Doha; www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/statements_e/st12.pdf
- ¹³ Decker, Claudia: Eher Startschuss als Ziellinie. Das WTO-Abkommen von Genf, in: *Internationale Politik*, 9/2004, S.87-90.
- ¹⁴ Amorim, Celso: The New Dynamic in World Trade is Multipolar, in: *Financial Times*, 4.8.2004, www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos
- ¹⁵ Ebd.
- ¹⁶ World Trade Organization (WTO): WTO Meeting US, EU, Brazil, India, and Australia, Joint Press Conference (Celso Amorim, Pascal Lamy, Robert Zoellick, Mark Vaile, Nath), Sao Paulo, 13.6.2004, S.2, http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2004/june/tradoc_117738.pdf
- ¹⁷ Lula da Silva, Luiz Inacio: Rede des brasilianischen Präsidenten vor der 58. Generalversammlung der UN am 23.9.2003 in New York, siehe: www.mre.gov.br/ingles/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2162, Stand: 21.4.2005.
- ¹⁸ Dulci, Luiz: Luiz Dulci e o Brasil na ONU, Interview mit dem Minister im Präsidentsamt, in: *Novae*, 24.9.2003, siehe: www.novae.inf.br/entrevistas/luiz_dulci.htm, Stand: 26.4.2005.
- ¹⁹ Lula da Silva, Luiz Inacio: Mensagem ao Congresso Nacional (Regierungserklärung vor dem Kongress), Brasilia 2005.
- ²⁰ Ministério de Relações Exteriores 1998: O Brasil no Conselho de Segurança, siehe: www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/onu/obrasil_cons.asp?imprime=on, Stand: 27.4.2005.
- ²¹ UNO: Resolutionen 58/1, A und B: Beitragschlüssel für die Aufteilung der Ausgabenlast der Vereinten Nationen 16.10.2003/23.12.2003, siehe: www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/vn/vereinte_nationen/finanzen_html, Stand: 28.4.2005.
- ²² *The Economist*: Brazil's Foreign Policy. A Giant Stirs, 12.6.2004, S.50-51.
- ²³ *The Economist*: Peacekeeping in Haiti. Operation Deep Pockets, 18.12.2004, S.99-100.
- ²⁴ Day, Michael: Brazil. On a shoestring, in: *Jane's Defence Weekly*, 15.4.2005, aus www.janes.com/regional_news/americas/news/jdw/jdw050415_1_n.shtml, Stand: 28.4.2005.
- ²⁵ Flemes, Daniel: Südamerikas sicherheitspolitische Transparenz auf dem Prüfstand (II). Brasiliens Verteidigungsdoktrin – Regionalmacht ohne Militärweißbuch, Institut für Iberoamerika-Kunde AP 15, Hamburg 2004, S.2.
- ²⁶ Ebd., S.22.
- ²⁷ Lins, Carlos Eduardo: La Casa Blanca y el Planalto. Respeto y Solidaridad, in: *Foreign Affairs en Espanol*, Jan.-März/2005, siehe: www.foreignaffairs-esp.org/20050101faenespessay050104/carlos-eduardo-lins/la-casa-blanca-y-el-planalto-respeto-y-solidaridad.html?mode=print, Stand: 27.4.2005; Hakim, Peter: The Reluctant Partner, in: *Foreign Affairs*, Heft 1, 83/2004, S.114-124.
- ²⁸ Zitiert nach Glüsing, Jens: Lateinamerika. Sie sollen alle weg – Ecuador, Peru, Nicaragua, in: *Der Spiegel*, 19/2005, S.124-127.
- ²⁹ Gratius, Susanne: Sackgasse ALCA? Das amerikanische Freihandelsprojekt zwischen Bilateralismus und Monroe-Doktrin, SWP-Studie, Berlin 2003; Sangmeister, Hartmut/Amaranta, Melchior del Rio: Kommt eine ALCA light? in: *Brennpunkt Lateinamerika* Nr. 24, IIK/Hamburg, 18.12.2003; *The Economist*: Trade in the Americas, Much Wind and Little Light, 18.10.2003, S.52-53.
- ³⁰ Weintraub, Sidney/Prado, Veronica R.: Libre comercia en el hemisferio occidental, in: *Foreign Affairs en espanol*, April-Juni 2005, siehe: www.foreignaffairs-esp.org/20050401faenespessay050211/sidney-weintraub-veronica-r-prado/libre-comercio-en-el-hemisferio-occidental.html?mode=print, Stand: 27.4.2005.
- ³¹ Fischlow, Albert: Brazil: FTA or FTAA or WTO?, in: Jeffrey J. Schott (Ed.), *Free Trade Agreements. US Strategies and Priorities*, Institute for International Economics, Washington, D.C. 2004, p.277-296; Schirm, S.: Macht, Interessen und Ideen, S.245-259; Ders.: *Internationale Politische Ökonomie*, Baden-Baden 2004; Ders.: *The Divergence of Global Economic Governance Strategies*, in: Stefan A. Schirm (Ed.), *New Rules for Global Markets. Public and Private Governance in the World Economy*, New York/Houndmills 2004, S.3-21.

- ³² Hakim, Peter: Two Ways To Go Global. The Differing Paths of Mexico and Brazil, in: Foreign Affairs, 1/2002, S.148-163.
- ³³ Lula da Silva, L.: Mensagem ao Congresso Nacional 2005.
- ³⁴ Fischlow, A.: Brazil, S.293; The Economist: Trade in the Americas. Much Wind and Little Light, 18.10.2003, S.52-53.
- ³⁵ Sangmeister, Hartmut: Ganz Amerika unter dem Sternenbanner? Das Projekt einer gesamt-amerikanischen Freihandelszone aus latein-amerikanischer Perspektive, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 38-39/2003, S.30-37, S.35.
- ³⁶ Schirm, Stefan A.: Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und den Americas, (2. Aufl. 2001), Baden-Baden 1999.
- ³⁷ Zahlen der Cepal aus: Fischlow, A.: Brazil, S.283.
- ³⁸ Gratius, Susanne: Zehn Jahre Mercosur. Der Anfang vom Ende einer Erfolgsgeschichte?, in: Brennpunkt Lateinamerika, Nr.4, 2001, S.41-52, www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/brennpkt/bpk0104.pdf, Stand: 9.5.2005; Preusse, Heinz Gerd: Warum stagniert der Mercosur? Wirtschaftliche Faktoren, in: Lateinamerika Analysen, 1/2002, S.119-136.
- ³⁹ Schirm, Stefan A.: Zielkonflikte, Wahrnehmungsprobleme und Institutionen im Mercosur, in: Lateinamerika Analysen, 1/2002, S.179-182.
- ⁴⁰ The Economist: The Future of Mercosur. A Free-Trade Tug-of War, 11.12.2004, S.46-47.
- ⁴¹ Valladão, Alfredo G. A./Pena, Felix/Messerlin, Patrick: Concluding the EU-Mercosur Agreement, Paris 2004.
- ⁴² The Economist: The Future of Mercosur, S.46-47.
- ⁴³ Lamounier, Bolivar/Souza, Amaury de: Relatório de Pesquisa. As Elites Brasileiras e o Desenvolvimento Nacional: Fatores de Consenso e Dissenso, Sao Paulo 2002, S.28.
- ⁴⁴ Schirm, S: Macht und Wandel, S.67.

Brasiliens neue Rolle in der Weltwirtschaft

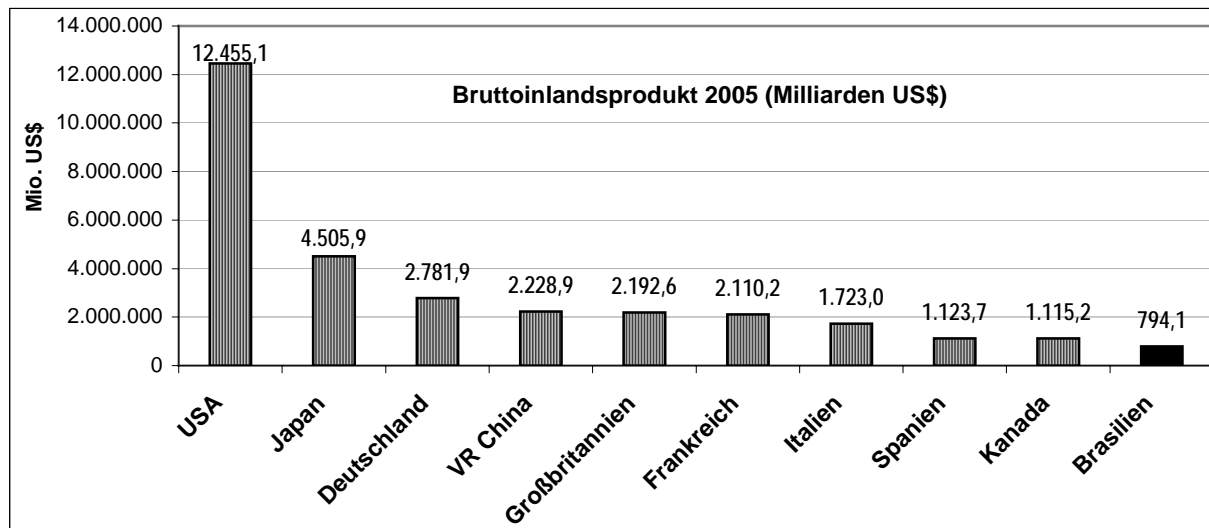
Hartmut Sangmeister

1. Brasiliens weltwirtschaftliche Bedeutung

In Brasilien, dem größten Land Lateinamerikas, lebten 2005 knapp 3 Prozent der Weltbevölkerung, die rund 186 Millionen Einwohner Brasiliens trugen aber nur 1,8 Prozent zu der globalen Wertschöpfung bei.¹ Immerhin rangierte Brasilien mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von fast 800 Milliarden US-Dollar auf Platz 10 der

Weltwirtschaft. Von der Bedeutung weltwirtschaftlicher Schwergewichte wie die USA, Japan oder Deutschland ist Brasilien aber noch weit entfernt; die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung der US-Wirtschaft betrug 2005 nahezu das Sechzehnfache des brasilianischen BIP, und auch das deutsche BIP überstieg die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung Brasiliens um fast das Vierfache (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Die zehn größten Volkswirtschaften der Welt 2005



Quelle: World Bank, World Development Indicators Online (<http://www.worldbank.org>).

Zwar ist das Schwellenland Brasilien in der Weltwirtschaft nur einer von vielen "Mittelklasse"-Akteuren; aber innerhalb Lateinamerikas kommt Brasilien die Rolle der regional führenden Wirtschaftsmacht zu, die es nur zeitweise an Mexiko hatte abgeben müssen. Auf die brasilianische Volkswirtschaft entfällt fast ein Drittel der regionalen Wertschöpfung Lateinamerikas. 2005 überstieg das brasilianische BIP die aggregierte gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung von Argentinien, Venezuela,

Kolumbien, Chile, Peru, Ecuador, Guatemala, der Dominikanischen Republik, Costa Rica, El Salvador und Uruguay (vgl. Tabelle 1). Das brasilianische Pro-Kopf-Einkommen von 3.460 US-Dollar im Jahr 2005 war allerdings geringer als der lateinamerikanische Durchschnitt (4.008 US-Dollar) und es lag deutlich unter den Höchstwerten der Pro-Kopf-Einkommen lateinamerikanischer Länder, die für Mexiko (7.310 US-Dollar) und Chile (5.870 US-Dollar) ermittelt wurden.

Tabelle 1: Eckdaten lateinamerikanischer Volkswirtschaften 2005

Land	Bevölkerung (Millionen) 2005	Brutto- inlandsprodukt (Millionen US\$) 2005	Bruttonational- einkommen pro Kopf (US\$) 2005	Warenexporte (Millionen US\$) 2005
Antigua und Barbuda	0,081	905	10.920	75
Argentinien	38,747	183.309	4.470	40.044
Bahamas	0,323	5.502 ^a	..	523
Barbados	0,270	2.976	..	359
Belize	0,292	1.105	3.500	215
Bolivien	9,182	9.334	2.440	2.671
Brasilien	186,405	794.098	3.460	118.308
Chile	16,295	115.250	5.870	40.574
Costa Rica	4,327	19.432	4.590	7.039
Dominica	0,072	279	3.790	41
Dominikanische Republik	8,895	28.303	2.370	6.133
Ekuador	13,228	36.244	2.630	10.100
El Salvador	6,881	16.974	2.450	3.390
Grenada	0,107	454	3.920	40
Guatemala	12,599	31.683	2.400	5.381
Guyana	0,751	783	1.010	551
Haiti	8,528	4.245	450	470
Honduras	7,205	7.976	1.190	1.695
Jamaika	2,651	9.696	3.400	1.500
Kolumbien	45,600	122.309	2.290	21.146
Kuba	11,269	2.682
Mexiko	107,029	768.438	7.310	213.711
Nikaragua	5,487	4.911	910	858
Panama	3,232	15.467	4.630	1.010
Paraguay	6,158	8.152	1.280	1.688
Peru	27,968	78.431	2.610	17.206
Saint Kitts und Nevis	0,043	453	8.210	50
Santa Lucia	0,161	825	4.800	120
St. Vincent u. Grenadinen	0,119	428	3.590	38
Surinam	0,449	1.342	2.540	950
Trinidad & Tobago	1,305	14.762	10.440	9.035
Uruguay	3,463	16.792	4.360	3.405
Venezuela	26,749	138.857	4.810	55.487
Lateinamerika & Karibik	555,871	2.455.621	4.008^b	566.495

^a 2003. ^b Mit der Bevölkerungszahl gewogener Mittelwert. .. Nicht verfügbar.

Quelle: World Bank, World Development Indicators Online.

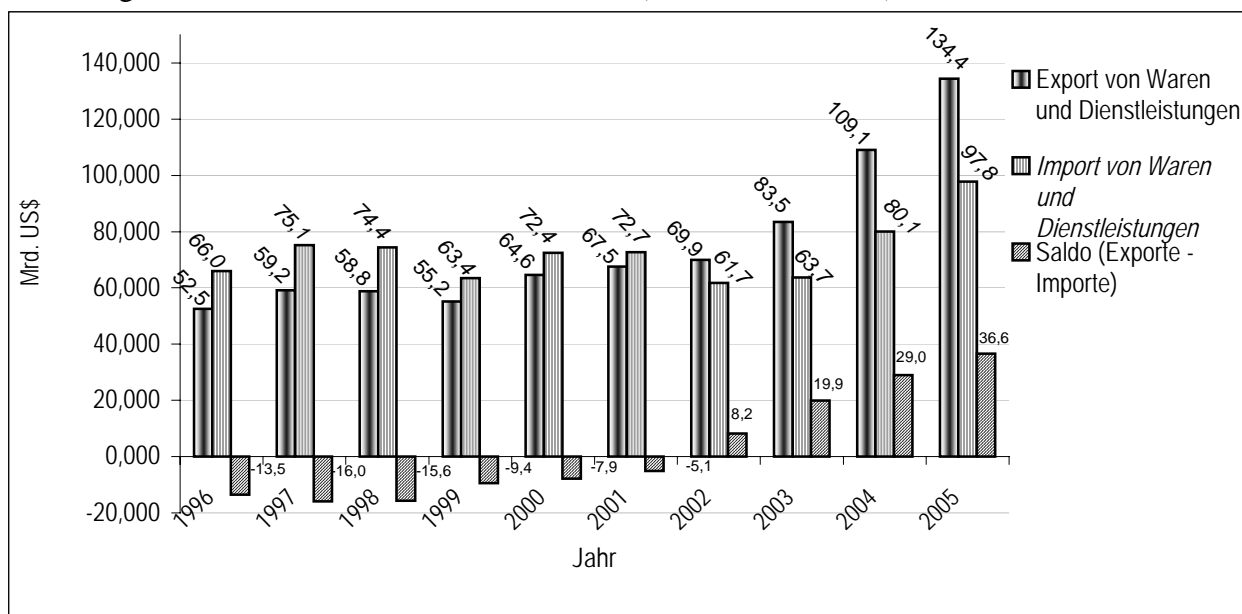
Wenn Brasilien im Vergleich der Pro-Kopf-Einkommen hinter anderen lateinamerikanischen Ländern zurück bleibt, dann ist dies u.a. auch dadurch bedingt, dass das Wachstum der brasilianischen Volkswirtschaft in den zurückliegenden Jahren nur mäßig war und zudem stark schwankte. Während besonders dynamische Wirtschaften der Region wie Chile oder Costa Rica in der Zehnjahresperiode 1991-2000 durchschnittliche jährliche Zu-

wachsraten ihres BIP von 5,6 Prozent bzw. 5,0 Prozent registrieren konnten, erreichte Brasilien in diesem Zeitraum nur ein durchschnittliches gesamtwirtschaftliches Wachstum von 2,6 Prozent p.a.. Wichtigster Konjunkturmotor war in den vergangenen Jahren die brasilianische Exportwirtschaft. In dem Zeitraum 1996-2005 haben sich die Ausfuhrerlöse Brasiliens mehr als verdoppelt, von 52 auf 134 Milliarden US-Dollar (vgl. Abbildung 2).

Da das Wachstum der Exporte nicht mit einem gleichen Anstieg der Einfuhr von Waren und Dienstleistungen einherging, gelang es, das chronische Defizit in der brasilianischen Leistungsbilanz abzubauen und ab 2003 sogar einen Überschuss in der Leistungsbilanz zu erzielen, der 2005 fast 2 % des BIP erreichte. Dieser Schwung in der brasilianischen Leistungsbilanz hat die

außenwirtschaftliche Verletzlichkeit des Landes deutlich vermindert. Zudem hat der Boom der Exportwirtschaft dazu beigetragen, die Auslandsverschuldung Brasiliens weiter abzubauen. Damit bleibt das Risiko einer erneuten internationalen Zahlungsunfähigkeit des Landes relativ gering und Brasilien hat problemlos Zugang zu den internationalen Finanzmärkten.

Abbildung 2: Brasiliens Außenhandel 1996-2005 (in Mrd. US-Dollar)



Quelle: World Bank, World Development Indicators Online.

Produkte "made in Brazil" werden in mehr als 180 Länder der Welt exportiert und das Land ist - neben Mexiko - der einzige Vertreter Lateinamerikas in der von Deutschland angeführten Champions League der 30 bedeutendsten Exportnationen der Welt. Jedoch sind auch hier die Bedeutungsunterschiede erheblich. Während auf Deutschland 17 Prozent des Welthandels entfallen, beträgt Brasiliens Anteil deutlich weniger als 2 Prozent. Der Exportweltmeister Deutschland erzielte 2005 mehr als das Achtfache der Ausfuhrerlöse Brasiliens; je Einwohner erreichten die Exporterlöse in Deutschland 11.755 US-Dollar, in Brasilien aber lediglich 660 US-Dollar.²

Brasilien ist noch weit davon entfernt, in der Weltwirtschaft eine führende Rolle zu spielen. In der Liste der 100 größten transnational agierenden Konzerne findet sich kein einziges Unternehmen aus Brasilien, und auch zu den 50 größten transnational agierenden Unternehmen aus Entwicklungsländern gehören lediglich drei aus Brasilien.³ Während Unternehmen aus dem kleinen Chile in den Jahren 2003-2005 Direktinvestitionen in Höhe von 5,3 Milliarden US-Dollar im Ausland getätigt haben, summierten sich die ausländischen Direktinvestitionen von Unternehmen aus der siebenmal größeren Volkswirtschaft Brasiliens im selben Zeitraum auf 12,5 Milliarden US-Dollar.⁴

Zwar haben sich die makroökonomischen Fundamentaldaten Brasiliens verbessert, die Inflation ist unter Kontrolle und das Land hat an wirtschaftlicher Stabilität gewonnen, aber seine Attraktivität für ausländische Direktinvestoren ist gesunken. Waren zu Beginn der 80er-Jahre des 20. Jahrhunderts noch fast 4 Prozent der weltweit getätigten ausländischen Direktinvestitionen nach Brasilien gegangen, so waren es 2003-2005 weniger als 2 Prozent. Um nicht weiter an weltwirtschaftlicher Bedeutung zu verlieren und sein gesamtwirtschaftliches Wachstumspotenzial mobilisieren zu können, muss Brasilien seine Position in der globalisierten Wirtschaftswelt des 21. Jahrhunderts neu bestimmen und einen zukunftsfähigen Entwicklungsplan finden.

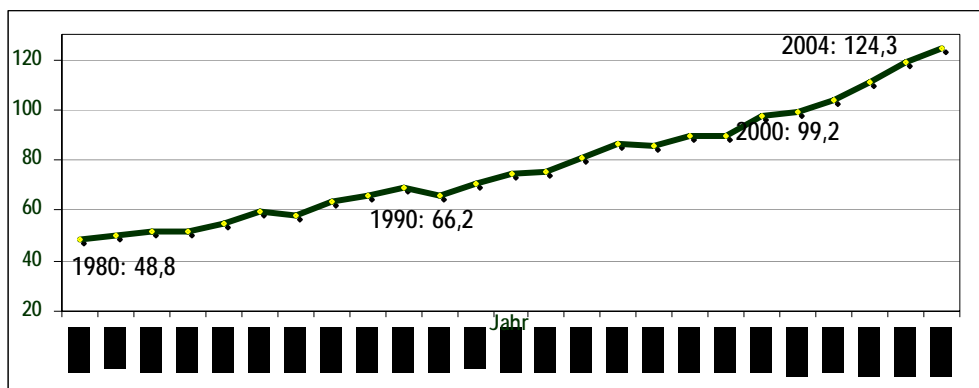
2. Brasiliens neue Rolle: Primärgüterlieferant der Welt?

Im internationalen Vergleich ist Brasilien mit Naturkapital reichlich ausgestattet. Das

Land verfügt über bedeutende Lagerstätten von Mangan-, Kupfer-, Blei-, Nickel-, Zink- und Zinnerzen sowie über Gold- und Diamantenvorkommen. An der Weltproduktion von Bauxit ist Brasilien mit 10 Prozent beteiligt, bei Eisenerz sogar mit 20 Prozent. Bei der landwirtschaftlichen Produktion und bei dem Export von Agrarprodukten nimmt Brasilien im internationalen Vergleich Spitzenplätze ein. In der Weltproduktion von Kaffee, Zuckerrohr, Orangen, Maniok und Sisal steht Brasilien auf dem ersten Platz, bei Soja und Kakao auf dem zweiten Platz und bei Bananen, Tabak, Mais und Rindfleisch auf dem dritten Platz.⁵ Die brasilianische Nahrungsmittelproduktion hat sich seit den 80er-Jahren mehr als verdoppelt (vgl. Abbildung 3).

Brasilien, das den Export von Agrarerzeugnissen in den Jahren 2000-2005 jährlich um durchschnittlich 18 Prozent steigern konnte, ist weltweit viertgrößter Exporteur von landwirtschaftlichen Produkten mit einem Weltmarktanteil von über 4 Prozent.⁶

Abbildung 3: Index der brasilianischen Nahrungsmittelproduktion 1980-2004 (1999-2001 = 100)



Quelle: World Resource Institute (<http://earthtrends.wri.org>)

Brasilien hat in den zurückliegenden Jahren erfolgreich demonstriert, dass sich gesamtwirtschaftliche Wachstumseffekte erzielen lassen, die hauptsächlich von der Ausfuhr von Rohstoffen und Agrarprodukten getragen werden. Es bietet sich da-

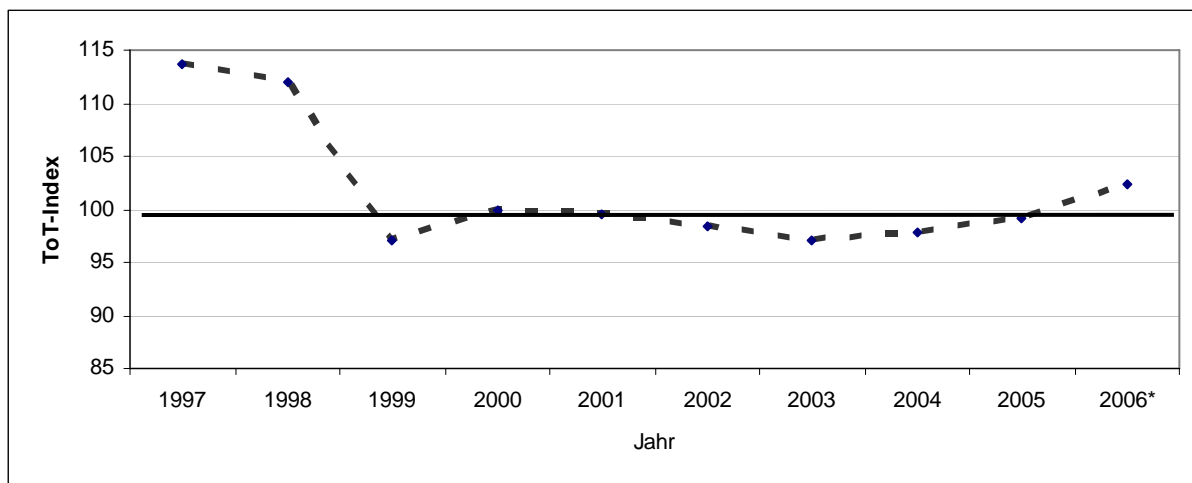
her eine ressourcenbasierte Wachstumsstrategie an, die das vorhandene Naturkapital zur Spezialisierung auf Primärgüterexporte nutzt und auf die steigende Nachfrage nach Rohstoffen und Agrarprodukten aus den dynamischen Zentren der Welt-

wirtschaft setzt. Die Nachhaltigkeit einer solchen "Reprimarisierungsstrategie" passiver Weltmarktintegration wird allerdings durch erhebliche Risiken gefährdet.

Zum einen sind auf Naturressourcen basierende Wachstumsstrategien mit kurz- bis mittelfristigen konjunkturellen Risiken verbunden, denn es kann nicht davon ausgegangen werden, dass der aktuelle Nachfrageboom nach Rohstoffen und Agrarerzeugnissen aus brasilianischer Produktion von Dauer ist. Eine Abschwächung der weltwirtschaftlichen Wachstumsdynamik –

und insbesondere eine Verlangsamung des Wirtschaftswachstums in den asiatischen Wachstumsmärkten China und Indien – hat unmittelbare negative Auswirkungen auf die brasilianischen Primärgüterexporte. Zudem unterliegen die Weltmarktpreise für Primärgüter starken Schwankungen, sodass bei einer einseitigen Orientierung auf den Export von Rohstoffen und Agrarerzeugnissen keine anhaltende Verbesserung der Handelsbedingungen gewährleistet ist. Dies hat sich auch für Brasilien während des Exportbooms der zurückliegenden Jahre bestätigt (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Brasiliens Handelsbedingungen (terms of trade) 1997-2006 (Index 2000 = 100)



* Vorläufiger Wert.

Quelle: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006, Santiago de Chile 2006, Quadro A-11.

Zu den konjunkturellen Risiken kommen die mittel- bis längerfristigen marktendogenen Risiken einer vorrangig Naturressourcen nutzenden Wachstumsstrategie, die auf der Steigerung der Primärgüterexporte basiert. Denn die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Agrarprodukten und Rohstoffen ist relativ gering; Einkommenszuwächse in den Nachfragerländern führen nicht zu einer entsprechend steigenden Nachfrage nach Primärgütern, da steigende Einkommen verstärkt für den Kauf von Industrieprodukten und Dienstleistungen verwendet werden. Und mit

steigenden Weltmarktpreisen für Rohstoffe wird die Nachfrage nach diesen durch Substitutions- und Recyclingprozesse in den Verbraucherländern reduziert. Die Ausweitung brasilianischer Agrarexporte wird zudem durch den Protektionismus in den USA und in der Europäischen Union begrenzt, der nach dem De-facto-Scheitern der Doha-Runde der Welthandelsorganisation vorerst anhalten wird. Das größte Risiko für die längerfristige Tragfähigkeit einer ressourcenbasierten Wachstumsstrategie ist marktexogen: Ohne eine nachhaltige Nutzung des Naturkapitals und ohne ein

effizientes Management der Umwelt zerstört eine ressourcenbasierte Wachstumsstrategie ihre eigene Basis. Zwar sind Natur- und Umweltschutz in Brasilien verfassungsrechtlich verankert und es bestehen staatliche Institutionen für Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung⁷ – aber zwischen Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit klafft eine tiefe Kluft. So ist in Artikel 225 der brasilianischen Verfassung von 1988 das Grundrecht auf eine Umwelt im ökologischen Gleichgewicht festgeschrieben, und Verfassungsrang hat auch der Schutz des tropischen Regenwaldes im Amazonasgebiet, dessen Nutzung als "nationales Erbe" gesetzlich so zu regeln ist, dass die Umwelt erhalten bleibt.⁸ Dennoch wird dem tropischen Regenwald im brasilianischen Amazonasgebiet weiterhin an mehreren Fronten gleichzeitig der Garaus gemacht und irreversible Schädigungen der Umwelt nehmen überall in Brasilien zu. Die Fakten sind alarmierend:⁹

- Fast 60 Prozent der ursprünglich 1,96 Millionen km² cerrado, des brasilianischen Trockenwaldes, sind bereits vernichtet; hält die derzeitige Entwaldungsquote an, wird der Trockenwald bis zum Jahr 2030 völlig verschwunden sein.
- Von den 1,10 Millionen km² der Mata Atlântica, des brasilianischen Küstenregenwaldes, sind nur noch 8 Prozent übrig geblieben.
- Die Biodiversität nimmt rapide ab: Von den 394 in Brasilien vorkommenden Säugetierarten sind 81 vom Aussterben bedroht, 114 von 686 Vogelarten gelten als bedroht, 381 höhere Pflanzenarten drohen auszusterben.

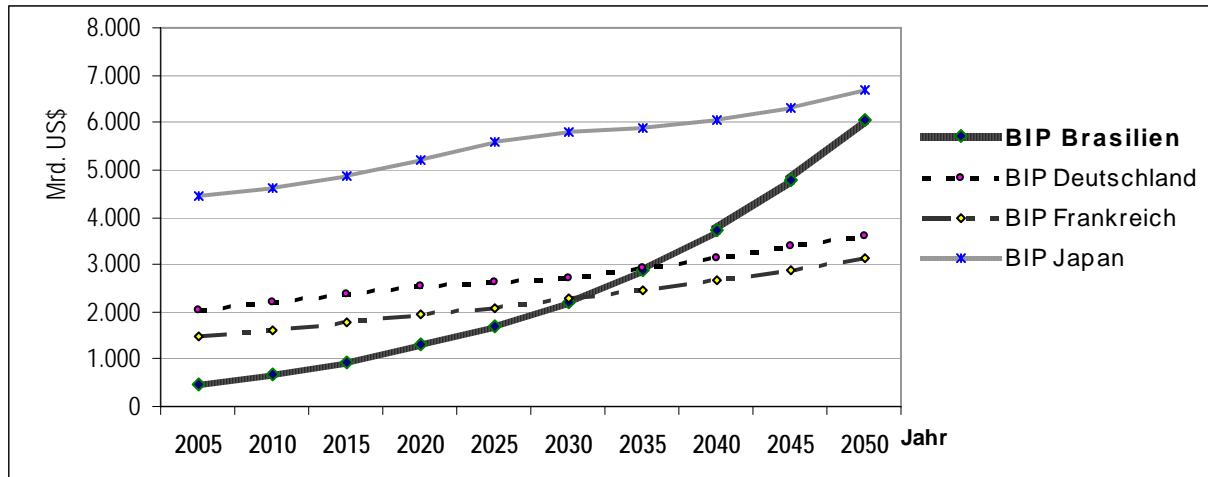
Schwerpunkte der Umweltprobleme in Brasilien sind – neben der dramatisch fort-

schreitenden Entwaldung und der Verringerung der Biodiversität – Bodendegradierung und -erosion in Folge nicht angepasster landwirtschaftlicher Nutzung sowie das unkontrollierte Wachstum der Städte und die damit einhergehende Luft- und Wasserverschmutzung. Angesichts der umweltpolitischen Defizite auf allen staatlichen Ebenen Brasiliens und der nur begrenzten Kapazitäten für ein effizientes Umweltmanagement müssen die längerfristigen Erfolgsaussichten einer ressourcenbasierten Wachstumsstrategie grundsätzlich in Frage gestellt werden. Zwar kann Brasilien mit seinen Exporten derzeit annehmbare gesamtwirtschaftliche Wachstumsraten erzielen, aber eine sich weiter "reprimarisierende" Wirtschaftsstruktur ohne Diversifizierung der Exporte würde das Land noch abhängiger von entsprechenden positiven Nachfrageimpulsen der Weltwirtschaft machen. Für eine nachhaltige und breitenwirksame Entwicklung des Landes ist wirtschaftliches Wachstum per se ohnehin keine hinreichende Bedingung.

3. Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung in Brasilien

Auf Grund seines vorhandenen Potenzials werden für Brasilien in den kommenden Dekaden enorme gesamtwirtschaftliche Wachstumschancen gesehen. Zusammen mit Russland, Indien und China gilt Brasilien manchen Beobachtern gar als eine der neuen Wirtschaftsgrößmächte. Einer Studie der Investmentbank GoldmanSachs zufolge kann das brasilianische BIP bereits im Jahr 2031 die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung Frankreichs übersteigen und 2036 auch höher als das BIP Deutschlands sein (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Gesamtwirtschaftliche Wachstumsprojektionen 2005-2050 (in konstanten US-Dollar von 2000)



Quelle: Wilson, Dominic/Purushothaman, Roopa: Dreaming With BRICs: The Path to 2050, GoldmanSachs Global Economics Paper 99, New York 2003.

Projektionen, die Brasilien als potência econômica emergente, als aufstrebende Wirtschaftsgrößmacht sahen, hat es schon einmal gegeben, in den 60er- und 70er-Jahren des 20. Jahrhunderts, als die außerordentliche Wachstumsdynamik, welche die brasilianische Volkswirtschaft im internationalen Vergleich seinerzeit besaß, die Erwartung zu rechtfertigen schien, dass das Land bis zum Jahr 2000 eine der weltweit führenden Wirtschaftsmächte geworden sein würde.¹⁰ Spätestens zu Beginn der 80er-Jahre mit dem Ausbruch der offenen Verschuldungskrise Brasiliens, erwiesen sich die optimistischen Zukunftserwartungen für die brasilianische Wirtschaftsentwicklung als hinfällig und die sie vermeintlich stützenden ökonomischen Modellrechnungen als Makulatur. Mit dem Ende des außenfinanzierten "Wirtschaftswunders" fiel das Pro-Kopf-Einkommen Brasiliens bis Mitte der 80er-Jahre wieder auf den Stand zurück, der schon Mitte der 70er-Jahre erreicht worden war. Unter hohen sozialen Kosten musste während der für die brasilianische Volkswirtschaft verlorenen Dekade, der década perdida, ein Ausweg aus der Krise gesucht werden.¹¹

Ob die in der GoldmanSachs-Studie für Brasilien unterstellte gesamtwirtschaftliche

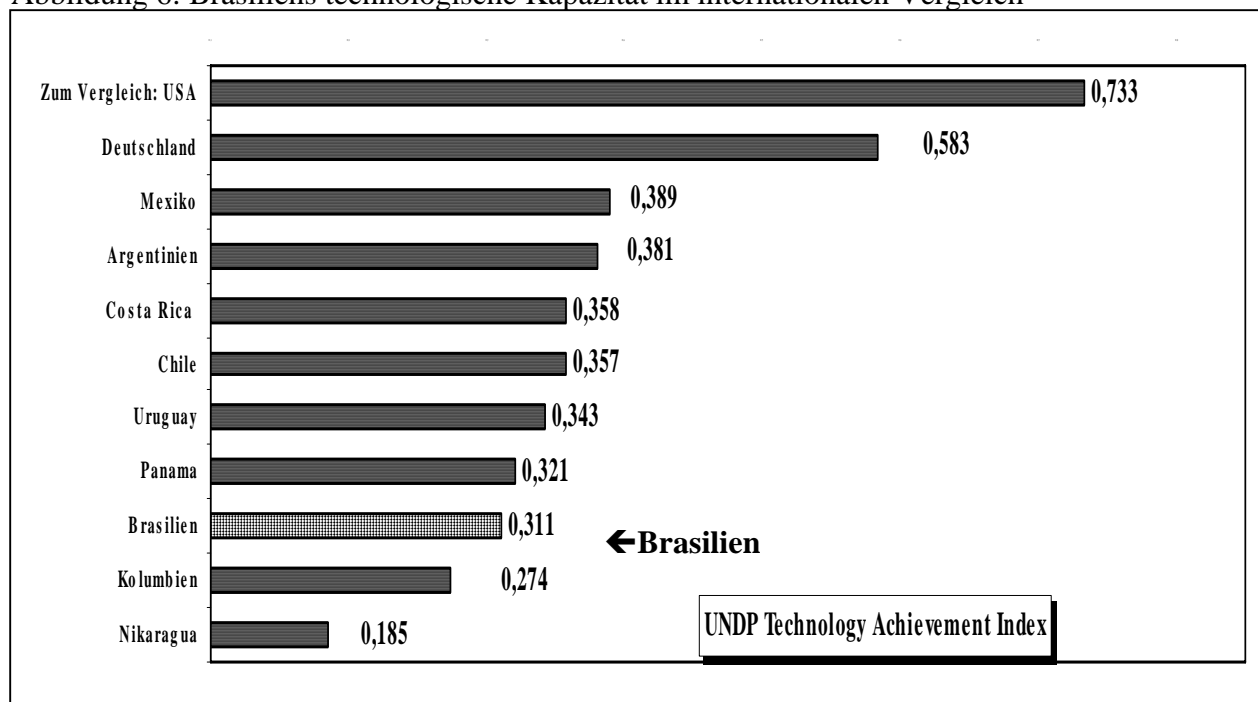
Wachstumsrate von durchschnittlich 3,6 Prozent pro Jahr in dem Zeitraum bis 2050 tatsächlich erreicht werden kann, ist keineswegs sicher. Aber selbst bei anhaltendem Wirtschaftswachstum in der unterstellten Größenordnung wird das Pro-Kopf-Einkommen in Brasilien auch 2050 noch deutlich unter dem Niveau von Hocheinkommensländern wie Deutschland oder Japan bleiben. Der Einkommensabstand wird voraussichtlich umso größer bleiben, je länger in Brasilien die notwendigen Investitionen in das Humankapital unterlassen werden und die wirtschaftliche Entwicklung zu einseitig auf die Nutzung der Naturressourcen ausgerichtet bleibt. Denn die höchsten Wertschöpfungszuwächse werden in den kommenden Perioden nicht mit Primärprodukten generiert, sondern in wissensbasierten Produktionsprozessen. Um auch in diesen Bereichen im internationalen Wettbewerb bestehen zu können, ist Brasilien auf qualifiziertes Humankapital sowie auf die Fähigkeiten für technologische Entwicklungen und für die Assimilation neuer Technologien angewiesen.

Brasilien ist es bislang nicht gelungen, sich in den wertschöpfungsintensiven Hightech-Segmenten des Weltmarktes ebenso deut-

lich zu positionieren wie andere Schwellenländer; der Anteil von Hochtechnologieprodukten an dem Export von Industriegütern betrug 2004 in Brasilien lediglich 12 Prozent, in China und in Thailand jeweils 30 Prozent, in den Philippinen sogar 64 Prozent.¹² Zwar sind einige Unternehmen aus Brasilien mit technologisch komplexen Erzeugnissen in Nischen des Weltmarktes erfolgreich (wie beispielsweise der Flugzeughersteller Embraer),

aber im internationalen Vergleich ist Brasilien im Hinblick auf seine technologischen Kompetenzen und Kapazitäten nur beschränkt wettbewerbsfähig. Dies gilt auch im interlateinamerikanischen Vergleich, wenn man dabei den Technology Achievement Index zugrunde legt, der die Fähigkeit von Gesellschaften zur Entwicklung und Adaption von technischem Fortschritt misst (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Brasiliens technologische Kapazität im internationalen Vergleich



Quelle: United Nations Development Programme, Human Development Report 2001, New York 2001, S.48f.

Im internationalen Vergleich ist Brasilien kein Wirtschaftsstandort mit ausgeprägten komparativen Vorteilen bei der Nutzung völlig unqualifizierter Arbeitskraft – die gibt es in anderen Weltregionen im Überfluss. In den zukunftsfähigen, wissensbasierten Produktionsprozessen ist nicht die Quantität von Arbeitskräften von Bedeutung, sondern deren Qualifikation. Um in dem weltwirtschaftlichen Wettbewerb des 21. Jahrhunderts bestehen zu können, sind in Brasilien zielgerichtete Investitionen in die Humankapitalbildung dringend erforderlich, außerdem wesentlich mehr Mittel für Forschung und Entwicklung, als ledig-

lich die 0,9 Prozent des BIP bzw. 29 US-Dollar je Einwohner, die 2004 für diese Zwecke aufgewendet wurden.¹³

Derzeit nimmt Brasilien in Ranglisten der internationalen Wettbewerbsfähigkeit nur hintere Plätze ein – mit sinkender Tendenz. So landete Brasilien in dem Growth Competitiveness Index 2006 des renommierten World Economic Forum lediglich auf Rang 66 von 125 Ländern, nahezu gleichauf mit Volkswirtschaften wie Aserbeidschan, Kolumbien und Rumänien.¹⁴ Auch in dem "Index der Wettbewerbsfähigkeit von Nationen" der einflussreichen brasilianischen

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), rangierte Brasilien 2006 in dem Vergleich von 43 Ländern nur auf dem 38. Platz und damit in der Gruppe der Volkswirtschaften mit niedriger Wettbewerbsfähigkeit.¹⁵

Zu den Faktoren, welche die internationale Wettbewerbsfähigkeit Brasiliens beeinträchtigen, gehören Überregulierung der Märkte, Ineffizienz der öffentlichen Verwaltung und Korruption. Geschäfte zu tätigen (doing business) ist Untersuchungen der Weltbank zufolge in Brasilien schwieriger als anderswo. Ein Unternehmen legal zu eröffnen, dauert in Brasilien 152 Tage, erfordert 17 verschiedene Verwaltungsvorgänge und verursacht Kosten in Höhe von 12 Prozent des Pro-Kopf-Einkommens; bis ein Zahlungsanspruch gerichtlich durchgesetzt ist, sind in Brasilien 566 Tage vergangen und 25 verschiedene Verwaltungsvorgänge mussten durchlaufen werden; ein Insolvenzverfahren ist in Brasilien im Durchschnitt erst nach 10 Jahren abgeschlossen.¹⁶ Die öffentliche Verwaltung Brasiliens gilt nicht nur als ineffizient, sondern auch als bestechlich; Korruption wird in dem Land als endemisch¹⁷ wahrgenommen. In dem Corruption Perceptions Index 2006 von Transparency International rangiert Brasilien lediglich auf Platz 70 von 163 Plätzen, fast gleichauf mit Ländern wie China, Ägypten und Ghana.¹⁸ Aber nicht nur der öffentliche Sektor Brasiliens ist korruptionsanfällig; auch brasilianische Unternehmen stehen in dem Ruf, sich in besonderem Maße auch auf ausländischen Märkten Aufträge durch Schmiergeldzahlungen an ranghohe Amtsträger zu sichern.¹⁹

Das zentrale Entwicklungsproblem, das Brasilien zu einem „gefesselten Riesen“ macht und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Landes dauerhaft beschränkt, ist die soziale Ungleichheit, welche den Ausschluss großer Bevölkerungsgruppen von der Teilhabe an dem wirtschaftlichen Fortschritt zementiert – und letztlich auch

deren politische Exklusion bedeutet. In den Statistiken spiegelt sich die prekäre soziale Situation in Brasilien in Zahlen wider:

- 15 Millionen Brasilianer und Brasilianerinnen wurden 2004 als Analphabeten klassifiziert, immerhin 11 Prozent der erwachsenen Bevölkerung des Landes.
- Über 18 Millionen Einwohner Brasiliens hatten im Jahr 2004 keinen Zugang zu einwandfreiem Trinkwasser.
- Mit 32 Todesfällen je 1.000 Lebendgeburtens war 2004 die Säuglingssterblichkeit in Brasilien doppelt so hoch wie im Nachbarland Argentinien (und fast achtmal so hoch wie in Deutschland).
- Während die reichsten 20 Prozent der Bevölkerung Brasiliens 2003 über einen Anteil von 62,1 Prozent des Gesamteinkommens verfügten, entfielen auf die ärmsten 20 Prozent lediglich 2,1 Prozent.

Auch für Brasilien gilt, dass die ausschließliche Ökonomisierung gesamtgesellschaftlicher Entwicklungsprozesse unter Effizienz- und Renditegesichtspunkten bei gleichzeitiger Vernachlässigung sozialer Wertmaßstäbe und menschlicher Dimensionen von Entwicklung in die Sackgasse zu führen droht. Die Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen erzwingt keineswegs sozialstaatliche Abstinenz. Die Forderung nach Effizienzorientierung und sozialem Ausgleich im Rahmen einer Marktwirtschaft stellt keine wirtschaftspolitische Aporie dar. Denn welchen Aufwand für soziale Absicherung und für die Solidarität mit den sozial Schwachen eine Gesellschaft zu leisten bereit ist, ist nicht allein eine Frage der Belastbarkeit der Märkte mit Sozialabgaben und Steuern, sondern zudem eine Frage der gesellschaftlichen Präferenzen, und das heißt auch, wieviel Ungleichheit die Gesellschaft aushalten kann. Für einen staatlich organisierten intragesellschaftlichen Solidarausgleich bedarf es mithin eines

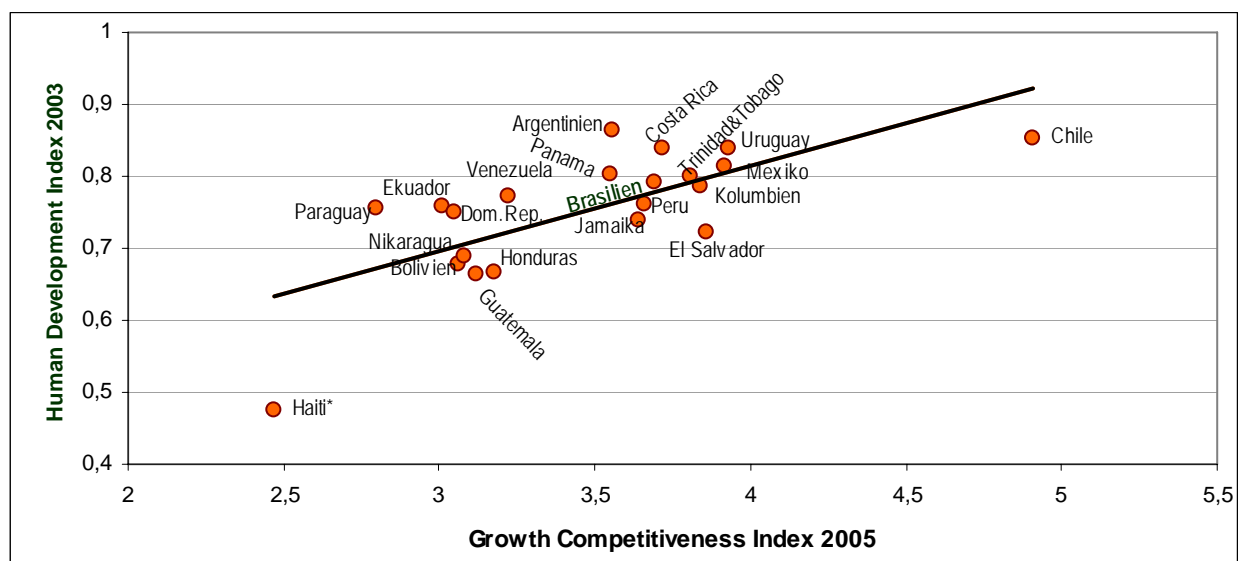
Konsensus über die funktionale Bedeutung von Sozialpolitik für die wirtschaftliche Entwicklung und die demokratische Ordnung.²⁰ Ein solcher Konsensus steht in der stark fragmentierten und segmentierten Gesellschaft Brasiliens aber noch aus.

Weltmarkt- und wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik muss zwingend durch eine Sozialpolitik komplementiert werden, die Bürgerrechte im Sinne eines Rechts auf gleiche Chancen und Optionen stärkt, vor allem für die armen und marginalisierten Bevölkerungsgruppen, damit diese sich von passiven, manipulierbaren Wählern zu aktiven Mitgestaltern öffentlicher Politiken emanzipieren können. Brasilien benötigt nicht nur eine ökonomisch leistungsfähige, sondern auch eine sozialverträgliche, menschenwürdige Wirtschaftsordnung, damit

die brasilianische Gesellschaft nicht weiterhin wie bisher funktioniert – als eine in weiten Teilen indezente Spielergesellschaft, in der das Recht des Stärkeren herrscht und ein großer Teil der Gesellschaft von dem Spiel um Gewinne und Verluste gänzlich ausgeschlossen bleibt.

Die verfügbare empirische Evidenz deutet darauf hin, dass zwischen internationaler Wettbewerbsfähigkeit und dem Niveau der menschlichen Entwicklung ein Zusammenhang besteht. Misst man das Entwicklungsniveau eines Landes mit dem Human Development Index (HDI) und die internationale Wettbewerbsfähigkeit mit dem Growth Competitiveness Index (GCI), dann zeigt sich, dass ein höherer HDI-Wert tendenziell mit einem höheren GCI-Wert einhergeht (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Entwicklungsniveau und internationale Wettbewerbsfähigkeit



* GCI 2002-2003.

Quelle: World Economic Forum: The Global Competitiveness Report 2005-2006; United Nations Development Programme: Human Development Report 2005, New York 2005.

Für eine zukunftsfähige Entwicklungsstrategie in Brasilien muss verstärkt Humankapital verfügbar sein, d.h. ein Qualifikationsniveau der Bevölkerung, das in den wissensbasierten Segmenten des Arbeitsmarktes verwertbar ist sowie Innovationskapital, d.h. personen- und organisations-

gebundenes Wissen für unternehmerische Innovationsprozesse. Vor allem aber gilt es, die fortschreitende Erosion des Sozialkapitals in der brasilianischen Gesellschaft zu beenden, d.h. den dramatischen Verlust an Vertrauen, Verantwortungsbewusstsein und Gemeinsinn. Marktwirtschaft und

Demokratie erfordern für ihre dauerhafte Funktionsfähigkeit stabile Zivilgesellschaften, in denen die Normen des Vertrauens und des sozialen Anstands verankert sind.²¹

Der Regierung des derzeitigen brasilianischen Staatspräsidenten Luiz Inácio „Lula“ da Silva, die den wirtschaftspolitischen Kurs der Vorgängerregierung im Wesentlichen beibehalten und damit die makroökonomische Stabilität des Landes weiter gefestigt hat, ist es bislang nicht gelungen, die Weichen in Richtung eines neuen, zukunftsfähigen Entwicklungspfad zu stellen. Zwar hat sie die im Zuge des Exportbooms verbesserten finanziellen Rahmenbedingungen des Staatshaushalts für populistisch-assistenzialistische Verteilungsleistungen an bevorzugte Klientelgruppen genutzt, ohne aber die grundlegenden Voraussetzungen für ein nachhaltiges, breitenwirksames Wirtschaftswachstum zu verbessern. Mit medienwirksam angekündigten Sozialhilfeprogrammen wurde immerhin neun bis elf Millionen armen Familien ein bescheidenes Geldeinkommen beschert, und etwa sieben Millionen Menschen konnten die Armutsgrenze überwinden; aber diese Fortschritte

in der Armutsbekämpfung können bereits in der nächsten Wirtschaftskrise wieder verloren gehen. Präsident Lula verdankt seine Wiederwahl im Oktober 2006 hauptsächlich den Ärmern des Landes, deren Lebensbedingungen sich während seiner ersten Amtszeit verbessert haben. Sein in der Wahlnacht angekündigtes Versprechen, Brasilien von dem Status eines ewigen Schwellenlandes zu einem entwickelten Land zu führen, muss er erst noch einlösen. Zweifel an der erforderlichen politischen Steuerungsfähigkeit dieses Entwicklungsprozesses durch die derzeitige brasilianische Regierung sind durchaus angebracht; denn während der ersten Amtszeit des Präsidenten Lula haben sich fast alle der von der Weltbank erhobenen Indikatoren guter Regierungsführung in Brasilien verschlechtert; nur in der Dimension "voice and accountability" konnten Verbesserungen registriert werden.²²

Ohne einen Abbau der vielfältigen Hemmnisse, die eine Mobilisierung des enormen ökonomischen Potenzials Brasiliens behindern, wird das Land weiter an weltwirtschaftlicher Bedeutung verlieren und das bleiben, als das es schon immer gesehen wurde: Brasilien – Land der Zukunft!

Anmerkungen

¹ Soweit nicht andere Quellen angegeben, sind alle statistischen Daten in diesem Beitrag aus den World Development Indicators Online der Weltbank entnommen (www.worldbank.org).

² World Trade Organization: World Trade Report 2006, Genf 2006.

³ Es sind dies der staatliche Erdölkonzern Petrobrás, der (ehemals staatliche) Bergbaukonzern Companhia Vale do Rio Doce sowie Metalúrgica Gerdau; vgl. United Nations Conference on Trade and Development: World Investment Report 2006, Genf 2006, S.280-284.

⁴ United Nations Conference on Trade and Development: World Investment Report 2006, Genf 2006, S.300.

⁵ Kohlhepp, Gerd: Brasilien – Schwellenland und wirtschaftliche Führungsmacht in Lateinamerika, in: Gerd Kohlhepp (Hrsg.), Brasilien: Entwicklungsland oder tropische Großmacht des 21. Jahrhunderts?, Tübingen 2003, S.13-55.

⁶ World Trade Organization, International Trade Statistics 2006, Genf 2006, S.114.

⁷ Entsprechend dem föderativen Staatsaufbau Brasiliens liegen Zuständigkeiten für Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung sowohl bei der Zentralregierung, als auch bei den Bundesstaaten und den Kommunen; innerhalb der Zentralregierung gibt es ein Umweltministerium (Ministério do Meio Ambiente; <http://www.mma.gov.br>), mit dem Institut für

- Umwelt und erneuerbare Ressourcen (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;
<http://www.ibama.gov.br>).
- ⁸ Sangmeister, Hartmut: Wirtschaftsreformen und Verfassung in Brasilien, in: Peter Häberle (Hrsg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge 50, Tübingen 2002, S.577.
- ⁹ United Nations Environment Programme: GEO –Latin America and the Caribbean Environment Outlook 2003, Mexico, D.F. 2003; World Resource Institute: World Resources 2005. The Wealth of the Poor, Washington, D.C. 2005.
- ¹⁰ Vgl. beispielsweise: Simonsen, Mario Henrique: Brasil 2001, 4. Aufl., Rio de Janeiro 1969.
- ¹¹ Siehe hierzu Sangmeister, Hartmut: Brasiliens Suche nach einem Ausweg aus der Krise, in: Zeitschrift für Lateinamerika, 27/1984, S.46-62.
- ¹² World Bank: World Development Report 2007, Washington, D.C. 2006, S.296.
- ¹³ Zum Vergleich: Die USA wendeten 2004 2,7 Prozent ihres BIP bzw. 1.063 US-Dollar je Einwohner für Forschung und Entwicklung auf, Spanien 1,1 Prozent des BIP bzw. 252 US-Dollar je Einwohner; vgl. Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología – Iberoamericana y Interamericana (RICYT). (<http://www.ricyt.org>)
- ¹⁴ World Economic Forum: Global Competitiveness Report 2006-2007, Basingstoke 2006, S.XVII.
- ¹⁵ Roriz Coelho, José Ricardo: Índice FIESP de competitividade das nações – IC-FIESP 2006, São Paulo 2006, S.12.
- ¹⁶ Die Vergleichszahlen für Deutschland lauten: Eine legale Unternehmensöffnung dauert 45 Tage, erfordert 9 verschiedene Verwaltungsvorgänge und verursacht Kosten in Höhe von knapp 6 Prozent des Pro-Kopf-Einkommens; die gerichtliche Durchsetzung eines Zahlungs-
- anspruchs dauert im Durchschnitt 184 Tage und erfordert 26 Verwaltungsvorgänge; ein Insolvenzverfahren ist in der Regel bereits nach 1,2 Jahren abgeschlossen. Vgl. World Bank: Doing Business in 2005. Removing Obstacles to Growth, Washington, D.C. 2005, S.102, 109.
- ¹⁷ Als endemisch bezeichnet man etwas, das (nur) für seine Umgebung typisch ist (Anm. d. Red.).
- ¹⁸ Der Corruption Perceptions Index (CPI) eines Landes, der Werte zwischen 10 (= frei von Korruption) und 0 (= extrem von Korruption befallen) annehmen kann, wurde von Transparency International 2006 für Brasilien mit 3,3 ermittelt; vgl. <http://www.transparency.de>.
- ¹⁹ Transparency International misst mit dem Bribe Payers Index (BPI) die Bereitschaft von Unternehmen aus den 30 führenden Exportnationen, im Ausland Bestechungsgelder an ranghohe Amtsträger zu zahlen; 2006 rangierte Brasilien mit einem BPI-Wert von 5,65 auf Platz 23.
- ²⁰ Vgl. hierzu Sangmeister, Hartmut: "Seid realistisch, versucht das Unmögliche!" Lateinamerikanische Wirtschaftspolitik zwischen den Imperativen von Effizienz und sozialer Gerechtigkeit, in: Klaus Bodemer u.a. (Hrsg.), Lateinamerika Jahrbuch 2003, Frankfurt am Main 2003, S.9-29.
- ²¹ Giddens, Anthony: Die Frage der sozialen Ungleichheit, Frankfurt am Main 2001, S.182; siehe hierzu auch Sangmeister, Hartmut: Eine soziale Marktwirtschaft für Lateinamerika, in: Dieter Nohlen/Hartmut Sangmeister (Hrsg.), Macht, Markt, Meinungen. Demokratie, Wirtschaft und Gesellschaft in Lateinamerika, Wiesbaden 2004, S.111-124.
- ²² Die sechs Dimensionen der weltweit erhobenen Governance-Indikatoren der Weltbank sind (1) voice and accountability, (2) political stability, (3) government effectiveness, (4) regulatory quality, (5) rule of law und (6) control of corruption; vgl. World Bank: Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005. (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters5.html>)

Brasilien und der Mercosur unter der Regierung Lulas

Claudia Zilla

"Brasilien verbindet sein wirtschaftliches, politisches und soziales Schicksal mit dem des Kontinents, des Mercosur und der Südamerikanischen Staatengemeinschaft" – versicherte Luiz Inácio Lula da Silva am 1. Januar 2007 in seiner Antrittsrede vor dem brasilianischen Kongress. Bereits zu Beginn der ersten Regierungsperiode hatte sein Außenminister Celso Amorim erklärt, dass Südamerika die "Priorität unter Prioritäten" und der Mercosur das wichtigste Projekt brasilianischer Außenpolitik seien. Was auf der deklamatorischen Ebene für "Bestimmung" erklärt wird, kann jedoch nur realisiert werden, wenn Worten die entsprechende Politik folgt.

Zweifelsohne war die Mercosur-Politik der Mitgliedsstaaten nicht immer dem Geist und Inhalt des Bündnis-Vertrags dienlich. Dies gilt im besonderen Maße für Brasilien. Sein Verhältnis zum Mercosur kann als ambivalent bezeichnet werden: Historisch gesehen ist Brasilien – zusammen mit Argentinien – Initiator des Integrationsprojektes. Es hat aber einer Vertiefung des Integrationsansatzes dessen Erweiterung vorgezogen, was das Endziel eines gemeinsamen Marktes immer weiter in die Ferne rücken ließ. Aus einer wirtschaftsdynamischen Perspektive stellt Brasilien den "Motor" des Integrationsansatzes dar. Der südamerikanische Großstaat ist aber zugleich mitverantwortlich für die nach wie vor bestehenden, strukturellen Asymmetrien des Bündnisses. Politisch-strategisch gesehen spielt der Mercosur eine bedeutende Rolle in der Außenpolitik Brasiliens. Das Land bremst aber die institutionelle Weiterentwicklung des Bündnisses, die zur Herausbildung einer supranationalen Ebene führen und dadurch den nationalen Handlungsspielraum Brasiliens einschränken würde.

Nach einer Bestandsaufnahme der aktuellen Situation des Mercosur mit Fokus auf seinen Charakter als Handelsunion wird im vorliegenden Beitrag auf die genannten Konvergenzen und Entzweigungen zwischen Brasilien und dem Integrationsprojekt eingegangen. Dies geschieht durch die Gewichtung der Rolle, die der Mercosur in der brasilianischen Außenhandelsstruktur und in der regionalen und internationalen Außenpolitik der Regierung Luiz Inácio Lula da Silvas spielt.

1. Anspruch und Wirklichkeit des Mercosur

Die Idee des Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt des Südens) geht auf eine Reihe bilateraler Bemühungen um wirtschaftliche Integration und Kooperation, vor allem zwischen Brasilien und Argentinien, zurück. 1991 unterzeichneten die beiden Staaten zusammen mit Paraguay und Uruguay den Vertrag von Asunción und riefen damit den Mercosur ins Leben. Mit der Unterzeichnung des Protokolls von Ouro Preto wurde 1994 sein institutioneller Rahmen festgelegt; der Mercosur erhielt damit den Status einer juristischen Person des Völkerrechts. Als assoziierte Mitglieder wurden 1996 Chile, 1997 Bolivien und 2003 Peru aufgenommen. Schließlich unterzeichnete Venezuela im Juli 2006 nach Verlassen der Andengemeinschaft das Beitrittsprotokoll mit der Gruppe. Der Beitrittsprozess Venezuelas wird als abgeschlossen gelten, wenn die jeweiligen nationalen Parlamente der nun fünf Mitgliedsstaaten das Protokoll ratifizieren, Venezuela alle gültigen Normen der Gruppe in das eigene Recht aufnimmt und den gemeinsamen Außenzoll einführt. Dieses Stadium wird Venezuela voraussichtlich Ende 2010

erreichen. Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay haben aber beschlossen, Venezuela bereits in allen Sitzungen als stimmberechtigtes Vollmitglied zu behandeln. Dies bedeutet unter anderem, dass alle internationalen Abkommen des Mercosur ab sofort der Zustimmung der venezolanischen Regierung bedürfen.

Der Mercosur ist – gemessen an der Größe der beteiligten Volkswirtschaften und dem Handelsvolumen – das bedeutendste Integrationssystem Lateinamerikas und der Karibik. Es blieb allerdings weit hinter der ursprünglichen, in Artikel 1 des Gründungsvertrages festgelegte Zielsetzung zurück: der Bildung eines gemeinsamen Marktes bis Ende 1994. Zwölf Jahre später befindet sich der Mercosur immer noch im Stadium einer unvollständigen Zollunion und einer unvollendeten Freihandelszone.¹ Außerdem kann von einem linearen und progressiven Prozess der Handelsliberalisierung nicht gesprochen werden, da protektionistische Ausnahmeregelungen wiederholt getroffen wurden, die die unterschiedlichen nationalen und die Durchsetzungskraft sektoraler Interessen widerspiegeln. Jüngstes Beispiel hierfür ist der auf Drängen der argentinischen Regierung im Januar 2006 mit Brasilien vereinbarte "Mechanismus zur Wettbewerbsanpassung" (Mecanismo de Adaptación Competitiva – MAC), der zum Ziel hat, die einheimische Industrie von der Einfuhr billiger Produkte aus einem anderen Mercosurland zu schützen.² Gegenwärtig gelten nur 40% der Mercosur-Regeln in den Mitgliedsstaaten als implementiert und eine Konvergenz der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in den Mercosurstaaten ist bislang kaum erkennbar. Die Harmonisierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten des Mercosur, vor allem ihrer Industrie-, Geld-, Finanz- und Wechselkurspolitiken,³ steht noch aus.

Die Integrationsbemühungen Argentiniens, Brasiliens, Paraguays und Uruguays haben aus einer längerfristigen Perspektive nur

begrenzt zur Intensivierung ihrer Handelsbeziehungen untereinander beigetragen. Die Exporte innerhalb des Mercosur als Anteil an seinen Gesamtexporten betragen heute (Januar - Juni 2006) lediglich 13,5% (und liegen somit rund vier Prozentpunkte hinter dem gesamten intraregionalen Handel Lateinamerikas und der Karibik am Gesamthandel zurück).⁴ Nach Erreichung seines Spitzenwertes im Jahre 1998 (25,3%) fiel der innere Mercosur-Warenverkehr zurück.⁵ Das sind niedrige Zahlen im Vergleich mit dem Intrahandel anderer Wirtschaftsblöcke; so wickeln beispielsweise die EU-Staaten über zwei Drittel ihrer Gesamtausfuhren innerhalb der Gemeinschaft ab. Der geringe Intrahandel des Mercosur ist unter anderem auf die niedrige Integrationstiefe und die prekäre physische Integration zurückzuführen. Neuere Infrastrukturprojekte – wie z.B. der Strukturfonds Focem (Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur)⁶ – sollen die räumliche und ökonomische Integration fördern sowie die strukturellen Asymmetrien verringern. So zeigt sich, dass Liberalisierung keine hinreichende Bedingung für den Handelszuwachs zwischen den Mitgliedern eines Integrationsblocks ist. Der Mercosur kann sich heute nicht selbst genügen; vielmehr ist er auf den extraregionalen Handel stark angewiesen.

Vergleicht man aus einer dynamischen Perspektive den jeweiligen Beitrag des intra- und extraregionalen Warenverkehrs zum Zuwachs des gesamten Mercosur-Handels, so lässt sich Folgendes feststellen: War 1990-1998 der Mercosur-Intrahandel für über 50% des Anstiegs verantwortlich, so gingen im Zeitraum 2000-2005 über 77% des Zuwachses auf den Mercosur-Außenhandel zurück.

Auch wenn in den letzten Jahren eine Reihe von (wirtschafts-)politischen Entwicklungen im Mercosur als Anzeichen einer verstärkten Binnenorientierung interpretiert werden kann, bleiben aus einer

handelsökonomischen Perspektive dennoch die extraregionalen Märkte die Antriebskräfte des Integrationsprojekts.⁷ Eine

besondere Rolle nehmen hier die USA, die EU und China als wichtigste Handelspartner ein (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Haupthandelspartner des Mercosur im Jahr 2005

Rang	Handelspartner	Mio. Euro	%
	Welt	299.473	100
1.	USA	73.392	24,5
2.	EU	58.006	19,4
3.	China	17.703	5,9
4.	Brasilien	16.751	5,6
5.	Argentinien	14.456	4,8
16.	Uruguay	2.627	0,9
19.	Venezuela	2.380	0,8
20.	Paraguay	2.293	0,8

Quelle: Eurostat.

Die Entwicklung des Anteils der Mercosur-Exporte am Weltexport hat sich seit 1991 wenig dynamisch gezeigt. Im Jahre 2003 lag er mit 1,39% fast auf demselben Niveau wie 1991. In den letzten drei Jahren hat der Mercosur jedoch leicht an internationalem Gewicht gewonnen und erreichte 2005 einen Weltexportanteil von 1,62%.⁸ Diese niedrigen Werte offenbaren die begrenzte Öffnung des Wirtschaftsblocks⁹ und dass "regionale Integration kein Garant für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Volkswirtschaften [ist]; die harmonisierten nationalen Wirtschaftspolitiken müssen den Herausforderungen des Globalisierungsprozesses entsprechen."¹⁰

In seinem 15-jährigen Bestehen ist die Handelsstruktur des Mercosur, gemessen am Exportwert, hoch stabil geblieben: Entfielen 1991 noch 64% der Exporte und 73% der Importe auf Industriegüter, so lagen deren Anteile 2005 bei 62% bzw. 82%.¹¹ Die wichtigsten Absatzmärkte für Industriegüter aus dem Mercosur sind Lateinamerika und die USA. 83% der lateinamerikanischen Importe aus dem Mercosur sind Industriegüter.

Im Falle der USA beträgt dieser Anteil sogar 89%. Die EU ist hingegen ein größerer Abnehmer von Rohstoffen, dabei vor allem von Agrarprodukten (31% ihrer Gesamtimporte aus dem Mercosur). Dies erklärt das große Interesse der Mercosurländer am Abbau des Protektionismus vor allem im europäischen Agrarsektor. Die relativ schwache extrakontinentale Marktpräsenz industriell verarbeiteter Produkte aus dem Mercosur ist u.a. auf Produktivitäts- und Qualitätsdefizite, d.h. die geringe Wettbewerbsfähigkeit zurückzuführen.

In Hinblick auf das Potenzial und die Wettbewerbsfähigkeit der integrierten Volkswirtschaften gilt der Mercosur als eines der asymmetrischsten Integrationsprojekte (siehe Tabelle 2). Diese großen strukturellen Unterschiede haben zur Folge, dass die Integrationsdynamik des Mercosur maßgeblich von den ökonomischen und politischen Entwicklungen in Brasilien und Argentinien, der zweitgrößten bzw. drittgrößten Volkswirtschaft in Lateinamerika, abhängig ist. Dies wurde besonders deutlich in den Krisenjahren 1998/99 und 2001/02, als Brasilien und Argentinien unter gesamtwirtschaftlichen Turbulenzen

und politischer Instabilität litten und der Intradblock-Handel entsprechend stark zurückging.

Auf Brasilien, den Riesen des Handelsbündnisses, entfallen heute über 71% der gesamten Bevölkerung, knapp 70% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) und 58% der Exporte des Mercosur (Venezuela eingeschlossen). Im Rahmen des Mercosur-Handels ist Brasilien der Abnehmer von 80% der Exporte Argentiniens, 67% der

Exporte Uruguays und 32% der Exporte Paraguays. Gleichzeitig ist Brasilien Herkunftsland von 96% der Importe Argentiniens, 36% der Importe Uruguays und 54% der Importe Paraguays. Auch die Bedeutung des Mercosur im Kontext des Außenhandels der verschiedenen Mitgliedsstaaten ist recht unterschiedlich. Während beispielsweise Paraguay 2005 knapp 49% seines Außenhandels mit dem Mercosur abwickelte, war für Brasilien die Vergleichszahl lediglich 9%.¹²

Tabelle 2: Mercosur-Basisdaten 2005

Mercosur-Staat	Gebiet in km ²	Bevölkerung in Tausend	BIP in Mio. US-\$	BIP/Kopf in US-\$	Exporte in Tausend US-\$	Intrahandel/Gesamtexport
Argentinien	2.766.890	38.592	183.309,3	4.794,9	39.963.954	28%
Brasilien	8.511.965	187.597	795.924	4.242,7	115.669.965	9%
Paraguay	406.750	6.216	7.467,6	1.201,4	1.625.676*	49%
Uruguay	176.220	3.455	16.791,9	4.860,2	2.893.563*	38%
Venezuela	912.050	26.577	139.252,8	5.239,6	37.938.833*	6%

* Daten für das Jahr 2004.

Quelle: CEPAL: Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006.

2. Die Rolle des Mercosur in der brasilianischen Außenhandelsstruktur

Die Bedeutung des Mercosur für den brasilianischen Außenhandel geht seit 2000 (13,9%) kontinuierlich zurück. Sein Anteil am grenzüberschreitenden Warenaustausch Brasiliens betrug im Jahr 2005 lediglich 9%. Davon entfielen 7,5% auf seinen drittgrößten Handelspartner, Argentinien. Weder Paraguay noch Uruguay zählen hingegen zu den 20 wichtigsten Import- und Export-Märkten Brasiliens; Venezuela erreicht lediglich den 14. Platz. Diese ungleichen Handelsbeziehungen sind ein weiterer Ausdruck der signifikanten Asymmetrien, die die Dimension und Außenorientierung der beteiligten Volkswirtschaften betreffen.

Trotz der – im lateinamerikanischen Vergleich – sehr moderaten Wachstumsraten

seiner Volkswirtschaft (bspw. 2006: 2,8%) konnte Brasilien seit 2000 seinen Außenhandel expandieren und einen immer größeren Handelsbilanzüberschuss erzielen. Im Zeitraum von 2001 bis 2005 verzeichneten die brasilianischen Exporte eine jährliche Wachstumsrate von 21%. Eine differenzierte Betrachtung von Preisen und Volumen offenbart die ausschlaggebende Wirkung der exportierten Quantität im Bereich der Commodities (Agrobusiness, Brennstoffe, Mineralien und Metalle), die 70% des Anstiegs erklärt. Was die industriell verarbeiteten Produkte¹³ angeht, sind hier die hohen internationalen Preise für 60% der Expansion verantwortlich.¹⁴

Die geographische Struktur des Außenhandels Brasiliens zeigt ein balanciertes Muster: Seine größten Handelspartner sind die EU (24,4%) und die USA (20%). Nach Argentinien liegen China (7,1%) und Japan (3,4%) auf dem vierten und fünften Platz.

Mit Lateinamerika wickelt Brasilien 18,6% seines gesamten Warenaustauschs ab.

Eine individualisierende Betrachtung der brasilianischen Exporte ergibt folgendes Bild: Lateinamerika (23,1%), die EU-15 (22%), die USA (19,6%) und Asien (14,9%) sind die wichtigsten Absatzmärkte für brasilianische Produkte. Asien ist in erster Linie ein Abnehmer von Rohstoffen; mit ihm hat Brasilien eine negative Handelsbilanz, was die Produkte mit hohem und mittlerem Technologiegehalt angeht.

An die größte Weltwirtschaft exportiert es einen bedeutenden Anteil industriell verarbeiteter Produkte; die Rohstoffe repräsentieren hier lediglich rund 10% der Exporte. Die umgekehrte Relation charakterisiert die Handelsbeziehungen zwischen Brasilien und der EU, die überwiegend ein Abnehmer von Rohstoffen, überwiegen von Agrarprodukten, ist. Der größte Anteil der Exporte Brasiliens geht an Lateinamerika; mit dieser Region hat das Land einen signifikanten Handelsbilanzüberschuss bei industriell verarbeiteten Produkten.

Tabelle 3: Struktur der brasilianischen Exporte 2005

Exportprodukte	Exportanteil	Absatzmarkt (%)				Jährliche Wachstumsrate	
		LAT	ASIEN	EU-15	USA	1996-2005	2001-2005
Total Export	100	23,1	14,9	22,0	19,6	6,7	17,8
Agrarprodukte	30,9	5,9	20,0	34,0	8,9	5,8	16,8
Brennstoffe	6,1	41,0	15,0	10,7	18,4	42,6	29,7
Mineralien und Metalle	10,2	9,2	37,2	27,2	9,9	5,6	21,6
Total Rohstoffe	47,3	11,2	23,1	29,5	10,3	7,4	19,1
Hoch*	7,4	28,7	4,9	12,0	39,5	12,4	3,0
Mittel-hoch*	24,5	45,3	4,8	14,9	19,3	6,3	22,1
Mittel-niedrig*	12,9	25,5	14,0	12,7	32,8	4,9	23,2
Niedrig*	7,9	21,8	8,5	23,5	35,5	3,8	10,3
Total industriell verarbeitete Produkte	52,7	33,8	7,6	15,3	27,9	6,1	16,8

*Technologiegehalt.

Quelle: Nakahodo, Sidney N./Jank, Marcos S.: A Nova Dinâmica das Exportações Brasileiras: Preços, Quantidades e Destinos, ICONE (Instituto de Estudos de Comércio e Negociações Internacionais) 2006, S.10f.

In Übereinstimmung mit dem Muster der Handelsbeziehungen zu Lateinamerika konnte Brasilien zwischen 1991 und 2005 einen immer höheren Anteil von Industriegütern in den Mercosur absetzen. Dieser Anteil entspricht heute knapp 95% des Exportwertes an die Bündnispartner. Nur Paraguay konnte diesem Trend entgehen.

Die Zusammensetzung der brasilianischen Exporte nach Produkten und Absatzmärkten lässt die Charakterisierung des "Riesen

Südamerikas" als "global trader" nur im Bereich der Rohstoffe zu. Wie Nakahodo und Jank¹⁵ feststellen, ist Brasilien auf dem Gebiet industriell verarbeiteter Produkte lediglich ein "regional trader".

In diesem Kontext spielt der Mercosur als Abnehmer von knapp 40% der nach Lateinamerika exportierten brasilianischen Produkte, handelsökonomisch betrachtet, keine extrem dominante Rolle im hoch diversifizierten brasilianischen Außenhandel.

3. Die Rolle des Mercosur in der Außenpolitik der Regierung Lulas

Aus brasilianischer Perspektive geht die Bedeutung des Mercosur über seinen Charakter als Handelsbündnis im Kontext eines "offenen Regionalismus" hinaus. Hinter der Beteiligung Brasiliens am Integrationsprojekt steht nicht nur eine subregionale handelspolitische, sondern auch eine internationale verhandlungsstrategische Motivation, die unter der Regierung Luiz Inácio Lula da Silva stärker zum Vorschein kam. Der Mercosur sollte Brasilien auch zum Ausbau seiner Verhandlungsmacht im Rahmen multilateraler und biregionaler Freihandels- und Integrationsabkommen sowie gegenüber bestimmten Akteuren und in internationalen Organisationen verhelfen. In den letzten Jahren scheint jedoch die politische Bedeutung des Mercosur im südamerikanischen Rahmen zugenommen zu haben.¹⁶

3.1 Die internationale Ebene

Lula, der ehemalige Gewerkschaftsführer, Mitglied des PT (Partido dos Trabalhadores) und seit Januar 2003 Präsident des größten lateinamerikanischen Staates, konnte auf dem internationalen Parkett sehr schnell Anerkennung gewinnen. Bereits im Juni 2003 nahm Lula am Weltwirtschaftsforum in Davos und am G-8-Treffen in Evian teil.¹⁷

Unter der Regierung Lulas ist Brasilien zu einer "aktiven Macht des Südens" avanciert.¹⁸ Lula setzte die Politik seines Vorgängers Fernando Henrique Cardoso, die Förderung internationaler Institutionen und Foren, fort. Im Rahmen des "Multilateralismus des Südens" ergänzte Brasilien sie aber um eine Süd-Süd-Dimension. Das südamerikanische Land konnte sich im September 2003 in Cancún als Wortführer der Schwellenländer profilieren, als es die Gruppe der 20 (G-20) ins Leben rief und

zum Scheitern der Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) beitrug. Im selben Jahr entstand auch das aus Brasilien, Indien und Südafrika zusammengesetzte Staatenbündnis IBSA. Zur Stärkung der Süd-Süd-Kooperation gehören auch die Bemühungen der Regierung Lulas um die Intensivierung der Allianz mit Afrika.¹⁹

Aus einem verhandlungsstrategischen Blickwinkel trug die doppelte Aussicht auf ein Abkommen sowohl im Rahmen des USA-Projekts einer gesamtamerikanischen Freihandelszone (Free Trade Agreement of the Americas – FTAA) als auch auf eine Mercosur-EU-Assoziierung zur Aufrechterhaltung des Gleichgewichtsmusters der brasilianischen Einbindung in die Weltwirtschaft bei. Unter der Regierung Lulas verstärkte sich die Rolle der EU als Gegengewicht zum "hegemonischen Unilateralismus" der USA, gegenüber dem Brasilien eine selbstbewusste, souveräne Außenpolitik anstrebt.²⁰ Von einer Handlungsperspektive aus sind jedoch die USA und die EU für Brasilien und den Mercosur als Absatzmärkte komplementär.

Im Rahmen seiner Politik gegenüber internationalen Organisationen suchte Lula mit der Bildung der Gruppe der Vier (G-4) – gemeinsam mit Deutschland, Indien und Japan – die Reform der Vereinten Nationen (UN) in Richtung einer Erweiterung des Sicherheitsrates zu beeinflussen, in dem Brasilien einen ständigen Sitz anstrebt.

Die "Leistungsfähigkeit" des Mercosur im Sinne einer Stärkung der Durchsetzungsfähigkeit brasilianischer Interessen auf internationaler Ebene ist jedoch als bescheiden einzuschätzen. Der Einfluss und das Prestige, welche Brasilien in den letzten Jahren auf der globalen Bühne gewonnen hat, gehen in erster Linie auf Eigenschaften des Einzelstaates selbst, auf sein Gewicht im gesamt-südamerikanischen Kontext, auf das außenpolitische Profil der Regierung Lulas und die professionelle Diplomatie von

Intamaraty (dem brasilianischen Außenministerium) zurück.

Trotz intensiver Lobbyarbeit scheiterte Brasilien bei dem Versuch, in der eigenen Region Unterstützung für einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat zu gewinnen. Überkommene nationale Konkurrenzreflexe – vor allem beim "strategischen Partner" Argentinien – setzten sich gegen die Bildung einer gemeinsamen Mercosur-Position durch. Bezeichnend ist in diesem Kontext auch, dass Brasilien keine Strategie wählte, die dem Mercosur eine internationale Projektion verliehen hätte. Denn verfolgt wurde nicht die Schaffung eines ständigen Sitzes für das gesamte südamerikanische Bündnis, sondern für seinen größten Mitgliedsstaat.

Was die Mercosur-EU-Verhandlungen für die Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens angeht, lassen vor allem zwei Faktoren die Aussichten auf Erfolg verblassen. In dem Maße, in dem die Konkretisierung einer kontinentalen Freihandelszone immer unwahrscheinlicher wird, verliert aus südamerikanischer Sicht die EU an Attraktivität als "Gegengewicht" zu den USA. Selbst in der Frage eines FTAA waren die Mercosurstaaten nicht imstande, eine konsistente, gemeinsame Position zu entwickeln. Auch wenn auf dem IV. Amerika-Gipfel im argentinischen Mar del Plata im November 2005 Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay und Venezuela vereint gegen das FTAA auftraten, lässt eine genauere Betrachtung spezifische Nuancen in Form und Inhalt ihrer oppositionellen Haltung erkennen.²¹ Zwischen Venezuela, das frontal opponierte, und Paraguay und Uruguay, die sich kompromissbereiter zeigten, positionierten sich Argentinien und Brasilien mit einer moderaten, kritischen Stimme. Dabei bemühte sich Lula um einen "freundlichen" Umgang mit Präsident George W. Bush im Sinne des "strategischen und privilegierten Dialogs" zwischen beiden Staaten und der US-

Erwartung gegenüber Brasilien als Vermittler zwischen Nord und Süd und Stabilisator in der Subregion.

Zum anderen macht der aktuelle "Erweiterungstrend" des Mercosur die Verhandlungen mit der EU immer schwieriger. Nach der Eingliederung Venezuelas Mitte 2006 will Bolivien sein Beitrittsgesuch als Vollmitglied auf dem Mercosur-Gipfeltreffen in Brasilia im Februar 2007 offiziell einreichen. Der designierte Präsident Ecuadors, Rafael Correa, hat bereits angekündigt, dieser Initiative nach seinem Amtsantritt folgen zu wollen. Durch die physische Expansion des Mercosur dürfte der Konsensfindungsprozess mit der EU nicht nur aus quantitativen Gründen komplizierter werden. Neben den Schwierigkeiten, die eine erhöhte Anzahl von Verhandlungspartnern mit sich bringt, driften die politische Ausrichtung und die nationalen Interessen und Prioritäten der jeweiligen Regierungen innerhalb des erweiterten Mercosur immer weiter auseinander.²²

Das letzte Lateinamerika-Strategiepapier der EU vom Jahre 2005²³ scheint bereits der geringen Glaubwürdigkeit und Attraktivität des Mercosur Rechnung zu tragen. Auch wenn der biregionale Ansatz nicht ganz aufgegeben wird, plädiert nun die Kommission für eine zweigleisige Politik, die neben den Beziehungen zu Wirtschaftsblöcken auch die Intensivierung bilateraler Beziehungen mit bestimmten lateinamerikanischen Staaten, darunter Brasilien, berücksichtigt.

Die beschriebenen Aspekte unterminieren die Rolle des Mercosur als "strategische Ressource" für eine Verbesserung der Verhandlungsposition Brasiliens auf globaler Ebene. Ein Mercosur ohne eine klar definierte Identität und mit einer geringen Leistungsfähigkeit kann nur eingeschränkt als "Sprungbrett" für die internationale Projizierung Brasiliens fungieren.

3.2 Die regionale Ebene

Spätestens seit dem Gipfeltreffen im argentinischen Córdoba im Juli 2006, auf dem Hugo Chávez und Fidel Castro eine prominente Rolle spielen konnten, ist klar geworden, dass die Identität des Mercosur nicht (mehr) in erster Linie auf seiner handelsökonomischen Dimension beruht. Dennoch ist bislang nicht erkennbar, wie die immer stärker werdenden politischen Prioritäten mit der ursprünglichen, sich in den Verträgen und Institutionen niederschlagenden Zielsetzung des Integrationsbündnisses harmonisiert werden sollen. Eine weitere offene Frage betrifft das Verhältnis zwischen dem Mercosur und der auf brasilianische Initiative im Dezember 2004 gegründeten Südamerikanischen Staatengemeinschaft (Comunidad Sudamericana de Naciones – CSN). Auf dem Gipfeltreffen der Südamerikanischen Staaten im bolivianischen Cochabamba im Dezember 2006 wurde deutlich, was für anspruchsvolle Ambitionen mit dem Projekt verbunden werden. Das "neue Integrationsmodell für das 21. Jahrhundert" setzte für ganz Südamerika Ziele fest, die noch nicht mal innerhalb der kleineren Integrationsysteme erreicht worden sind.

Des Weiteren lässt sich heute eine Tendenz zur Bilateralisierung des Mercosur beobachten. Diese macht sich nicht nur durch die Beziehungen zwischen Argentinien und Brasilien bemerkbar, sondern auch durch die unilateralen und "spontanen" Beitrittsankündigungen, durch die Suche der "Kleinmitglieder" nach Alternativen ihrer internationalen und regionalen Ausrichtung²⁴ und durch den Modus der Konfliktaustragung innerhalb des Bündnisses.

Die Erweiterung des Mercosur stellt keine "Bündnis-Politik" dar. Vielmehr scheint sie von der politischen Konjunktur abhängig. Im letzten Jahr hat Venezuela die Andengemeinschaft (Comunidad Andina – CAN) und die Gruppe der Drei (G-3)²⁵ abrupt mit der Begründung verlassen, die Verhand-

lungen Kolumbiens und Perus mit den USA würden das Wesen des andinen Bündnisses verändern. Nun möchten zwei weitere CAN-Staaten dem Mercosur beitreten. Zurzeit ist noch umstritten, ob die Mitgliedschaften in beiden Integrationsprojekten miteinander kompatibel sind. Zudem hat das venezolanische Engagement im Mercosur an Ernsthaftigkeit eingebüßt, seitdem Hugo Chávez auf dem Gipfeltreffen der südamerikanischen Staaten im bolivianischen Cochabamba im Dezember 2006 den Mercosur für halbtot erklärte.

Es liegt im brasilianischen Interesse, den Mercosur nicht nur zu vertiefen, sondern vor allem zu erweitern. Dieses Ziel ist mit der regionalen Politik Brasiliens einer Konsolidierung der Südamerikanischen Staatengemeinschaft vereinbar, die sich auf einen Kern-Mercosur gründen soll. Indem aber die "alten" Mercosurstaaten in der fortschreitenden Erweiterung des Bündnisses in erster Linie eine Chance zur Bildung eines Gegengewichts zu den anderen Mitgliedern (Argentinien gegenüber Brasilien und Paraguay und Uruguay gegenüber den "Großen") sehen, läuft das ganze Projekt große Gefahr, durch Überdehnung und Aushöhlung ineffizient zu werden.

Durch die Erweiterung des Mercosur werden auch seine internen Asymmetrien stärker. Denen soll der jüngst geschaffene "Kohäsionsfonds", Focem, entgegenwirken. Auf dem nächsten Mercosur-Gipfeltreffen in Brasilia im Februar 2007 sollen die ersten Kredite – voraussichtlich drei für Paraguay, einer für Uruguay und zwei für das Sekretariat des Blocks – gebilligt werden. Es gelang bereits Montevideo nicht, die Finanzierung einer Landstraße durch den Focem zu bekommen, auf der die Stämme für die Zellulosefabrik Botnia in Fray Bentos transportiert werden sollten.²⁶

Daran zeigt sich, dass trotz der Einrichtung des Focem, auf die die kleinen Merco-

surstaaten seit langem drängen, die Konfliktlinie zwischen den "Großen" und "Kleinen" des Bündnisses immer noch stark ausgeprägt ist. Paraguay und Uruguay drohen immer wieder mit dem Austritt, sollte es ihnen untersagt werden, Handelsabkommen mit den USA abzuschließen, wenn ihre Interessen im Mercosur nicht hinreichend berücksichtigt werden. Zudem demonstriert der "Zellulosekrieg" zwischen Argentinien und Uruguay um den Bau zweier Papierfabriken am uruguayischen Ufer des Grenzflusses Uruguay und die Anrufung des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag durch Argentinien einmal mehr, wie prekär die Konfliktlösungsmechanismen innerhalb des Mercosur sind. Den Appell Uruguays an Brasilien, eine Vermittlungsrolle im Konflikt zu übernehmen, lehnte das Land mit der Begründung ab, es handle sich um ein "bilaterales Problem".

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage der Zukunftsfähigkeit von südamerikanischen Integrationsprojekten im Bereich der Infrastruktur und des Energiesektors. Brasilien hat eine Führungsrolle im Rahmen der Mitte 2000 ins Leben gerufenen IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana), übernommen, an der zwölf lateinamerikanische Staaten und zahlreiche Finanzorganisationen, darunter die brasilianische Entwicklungsbank (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), beteiligt sind. Diese Initiative infrastruktureller Kooperation hat aber, abgesehen von der Diskussion vieler Projekte, noch keine substantiellen Ergebnisse erzielt. Unlängst hat sich Brasilien auch in Kooperationsprojekten im Energiesektor mit seinen Nachbarstaaten engagiert.

Auch wenn es im Zuge der Verstaatlichung des bolivianischen Erdgassektors schließlich im Oktober 2006 zu einem Kompro-

miss zwischen dem brasilianischen Staatskonzern Petrobras und der Regierung Boliviens kam,²⁷ sind die Energiekonflikte in der Region, die auch weitere Staaten (z.B. Argentinien, Bolivien und Chile) betreffen, nicht völlig ausgeräumt. Zwar sind die Effekte sowohl im Falle der IIRSA als auch der energetischen Integration noch begrenzt. Diese Projekte offenbaren aber das Bewusstsein über die Herausforderungen, mit denen die Entwicklung und Integration der Region konfrontiert sind.

Die Erweiterung und die ungelösten Konflikte des Mercosur beeinträchtigen die Gestaltungsmacht Brasiliens in der Region. Es stellt sich die Frage, wie sich beide Aspekte in der Zukunft zueinander verhalten werden. In den letzten Jahren konnte Brasilien die Rolle eines "regionalen Stabilisators" mit Erfolg ausüben. Es gelang ihm, in den venezolanischen und bolivianischen Krisen als regionale, kooperative Führungsmacht zur Mäßigung beizutragen. Sollte ein ähnliches Szenario noch einmal eintreten, wäre Brasilien ebenso erfolgreich gegenüber Konfliktstaaten, die nun im gleichen Boot sitzen? Es bleibt noch offen, ob die "Einbindungseffekte" der Mercosur-Erweiterung die Zunahme der politischen und strukturellen Heterogenität und der damit verbunden potentiellen Konflikte kompensieren können.

Zur Lösung der Konflikte innerhalb des Mercosur sollen – neben den Regierungen selbst – vor allem seine Institutionen (Regeln) beitragen. Im Verbund dominiert die intergouvernementale Dimension. Der Anstieg der Mitgliederzahl erfordert zunehmend eine effiziente Koordinierungsinstanz. Brasilien war traditionell zurückhaltend gegenüber der institutionellen Weiterentwicklung des Mercosur. In der Herausbildung einer supranationalen Ebene hat Brasilien stets eine Einschränkung seines Handlungsspielraums gesehen.

4. Der Mercosur und die brasilianische Außenpolitik ab 2007

Nach Ansicht von Felix Peña²⁸ bedarf der Mercosur erstens einer "Gemeinschaftsdisziplin", die auf Regeln basiert und von Gemeinschaftsinstitutionen überwacht wird, zweitens instrumenteller Flexibilität, als Produkt der "variablen Geometrie" und der "multiplen Geschwindigkeiten", verbunden jedoch mit einem gewissen Grad an Voraussesbarkeit, und drittens sozialer Legitimität, d.h. Regeln und Instrumente, welche die Zivilgesellschaft unterstützen. Auf letztere zielt die auf dem Mercosur-Gipfeltreffen in Montevideo im Dezember 2005 vereinbarte Schaffung eines Mercosur-Parlaments (Parlasur) ab, das sich bereits im Januar 2007 mit Mitgliedern der nationalen Parlamente konstituierte und sich in der Zukunft aus gewählten Vertretern der Mercosur-Bevölkerung zusammensetzen soll. Dieser Schritt ist ein weiteres Zeichen für die Aufwertung der politischen Dimension des Mercosur.

Vom tatsächlichen Ertrag der politischen, institutionellen und infrastrukturellen Initiativen innerhalb des Mercosur und um ihn herum wird die entsprechende Aufwertung seiner Legitimität abhängen. Viele Entscheidungen jüngerer Datums sprechen jedenfalls gegen die Bildung eines effek-

tiv-integrierten und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsraumes. Bislang gibt es kaum Indizien für ein verstärktes Engagement Brasiliens in der Vertiefung des Mercosur-Integrationsprozesses.

Allgemein dürfte die Außenpolitik in der zweiten Regierungsperiode Lulas keine prominente Rolle spielen.²⁹ Ohne die Möglichkeit einer zweiten unmittelbaren Wiederwahl wird sich Lula überwiegend auf die innenpolitischen Herausforderungen konzentrieren. In seinem Wahlprogramm 2007/10 widmete Lula der Außenpolitik lediglich eine halbe Seite. Unter dem Stichwort "eine souveräne Welteinbindung" verstärkt er den brasilianischen Multilateralismus sowie die Forderung nach einem permanenten Sitz für sein Land im Sicherheitsrat. Hinsichtlich der Beziehungen zu anderen Weltregionen werden die EU, die USA und Asien lediglich als Absatzmärkte genannt, zu denen Zugang gesucht wird. Auf die eigene Region wird nur in einem Satz Bezug genommen: Brasilien werde den südamerikanischen Integrationsprozess – vor allem den Mercosur und die Südamerikanische Staatengemeinschaft – fördern. Vor dem Hintergrund der enthusiastischen Rhetorik auf den Gipfeltreffen und des brasilianischen Selbstverständnisses als regionale Führungsmacht wirken diese Worte ziemlich blass.

Anmerkungen

¹ Im Bereich der Zollunion gilt der 1994 eingeführte Außenzolltarif von durchschnittlich 12% (3-23%) für 85% aller Waren und Dienstleistungen aus Nichtmitgliedsländern. Von der Freihandelszone sind wichtige Bereiche wie beispielsweise die Automobil- und Zuckerindustrie ausgeschlossen. Schwach ausgeprägt ist außerdem die Entwicklung gemeinsamer Normen in Fragen der Wettbewerbspolitik, des öffentlichen Auftragswesens, bei Dienstleistungen, Investitionen und den geistigen Eigentumsrechten. Des weiteren bestehen zahlreiche nichttarifäre Handelshemmnisse. CEPAL, Panorama de la inserción inter-

nacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006, S.87; 95.

² Der "Mechanismus zur Wettbewerbsanpassung" geht auf eine Initiative des ehemaligen argentinischen Wirtschaftsministers Roberto Lavagna zurück, der nach einem Instrument suchte, das die wachsende negative Handelsbilanz Argentiniens gegenüber Brasilien (im Jahr 2005 von 3.700 Mio. US-Dollar) abschwächen sollte. Die durch die brasilianische Konkurrenz am stärksten unter Druck geratenen Industriezweige sind die Produktion von Haushaltsgeräten, die so genannte weiße Linie (Kühlschränke, Wasch- und Spülmaschinen

- etc.), Fernsehgeräte, Textilien, Schuhe und Spielzeug. Brasilien wiederum möchte sich vor billigem Reis, Mehl und Wein aus Argentinien schützen. Der MAC ist allerdings kein automatisches Instrument, er wird vielmehr auf Antrag nach entsprechender Prüfung von der Comisión de Monitoreo del Comercio Bilateral für einen Zeitraum von höchstens drei Jahren eingesetzt; eine Verlängerung um ein weiteres Jahr ist möglich.
- ³ Beispiel für eine fehlende gemeinsame Wechselkurspolitik ist die einseitige Abwertung der brasilianischen und argentinischen Währung 1999 bzw. 2001/02.
- ⁴ Wenn nicht anders vermerkt, stammen die hier angegebenen Zahlen von der Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Siehe: www.eclac.cl.
- ⁵ Im Jahre 1990 lag der Mercosur-Intrahandel bei 8,9% des gesamten Mercosur-Handels.
- ⁶ Der Etat des Focem beträgt 100 Mio. US-Dollar.
- ⁷ Diese Aussage gilt auch für den gesamten lateinamerikanischen Subkontinent. Zur Stärkung der Binnenorientierung im Mercosur siehe Husar, Jörg/Maihold, Günther: Neue Prioritäten im Mercosur. Der Beitritt Venezuelas und seine Folgen für das südamerikanische Integrationsbündnis, SWP Aktuell, 36/2006.
- ⁸ Daten aus IMF: Direction of Trade Statistics, August 2006.
- ⁹ Valliant, Marcel: Mercosur: Southern Integration under Construction, in: Internationale Politik und Gesellschaft (IPG), 2/2005, S.52-71.
- ¹⁰ Sangmeister, Hartmut: Zehn Jahre Mercosur. Eine Zwischenbilanz, Ibero-Analysen, 9/2001, S.3.
- ¹¹ Die Berechnung der CEPAL basiert auf den Wert der gehandelten Produkte.
- ¹² Daten aus: IMF: Direction of Trade Statistics, August 2006.
- ¹³ Zu den industriell verarbeiteten Produkten zählen Produkte mit niedrigem, mittlerem und hohem Technologiegehalt.
- ¹⁴ Eine differenzierte Analyse der Struktur brasilianischer Exporte nach Preis und Volumen sowie Absatzmärkten bietet der folgende Artikel, aus dem die hier zitierten Daten stammen: Nakahodo, Sidney N./Jank, Marcos S.: A Nova Dinâmica das Exportações Brasileiras: Preços, Quantidades e Destinos, ICONE (Instituto de Estudos de Comércio e Negociações Internacionais) 2006, S.5. www.iconebrasil.org.br
- ¹⁵ Nakahodo, S./Jank, M.: A Nova Dinâmica, S.10f.
- ¹⁶ Vgl. hierzu Pena, Felix: As qualidades de um Mercosul possível, in: IEEI 15, 3/2006, S.145-153.
- ¹⁷ Am erweiterten G-8 Treffen im Juni 2003 nahmen zwölf Schwellenländer teil – aus Lateinamerika Brasilien und Mexiko.
- ¹⁸ Siehe hierzu Gratius, Susanne: Die Außenpolitik der Regierung Lula. Brasiliens Aufstieg von einer diskreten Regional- zu einer kooperativen Führungsmacht, SWP-Studie, 7/2004.
- ¹⁹ Siehe hierzu den Beitrag von Günther Maihold in diesem Band.
- ²⁰ Vgl. Ayllón, Bruno: La política exterior del Gobierno Lula y las relaciones de Brasil con la Unión Europea, ARI, 22/2006.
- ²¹ Siehe hierzu: Maihold, Günther/Zilla, Claudia: Lateinamerikanisches Spiegelfechten? Die Vertagung des kontinentalen Freihandelsabkommen als Herausforderung für Europa, SWP-Aktuell, 51/2005, S.1-8.
- ²² Ein Beispiel hierfür ist die vorgesehene Schließung eines Handelsabkommens zwischen dem Mercosur und Israel. Es bleibt nicht klar, welche Position die Regierung Chávez – angesichts ihrer Erklärungen gegen die "jüdische Lobby" in den USA und Argentinien und ihrer "Verbündung" mit dem Iran – hierzu beziehen wird.
- ²³ Europäische Kommission: Eine verstärkte Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM(2005) 636 endg.
- ²⁴ Egenhoff, Tjark: Die Großen unter sich. Der Mercosur und die kleinen Mitgliedsstaaten, KAS, Focus Brasilien, 3/2006.
- ²⁵ Die lateinamerikanische G-3 setzte sich aus Kolumbien, Mexiko und Venezuela zusammen.
- ²⁶ Rebossio, Alejandro: Bolivia y Ecuador, cerca del Mercosur, in: La Nación, 29. Dezember 2006, S.4.
- ²⁷ Die Vereinbarung zwischen Petrobras und der bolivianischen Regierung sieht vor, dass das brasilianische Unternehmen nur 50% Förderzinsen und Steuern zahlen muss, statt der 82%,

die das Nationalisierungsdekret festgelegt hatte.

²⁸ Peña, Felix: As qualidades, S.145-153.

²⁹ Grätius, Susanne/Zilla, Claudia: Brasilien hat gewählt: Lula bleibt Staatspräsident bis 2010, SWP-Aktuell, 53/2006.

Die brasilianische Afrikapolitik – neues Engagement oder bewusster Pragmatismus?

Günther Maihold

Betrachtet man die durchaus nicht bescheidene Reisetätigkeit des nun in zweiter Amtsperiode seit 2002 amtierenden brasilianischen Präsidenten Luiz Inácio "Lula" da Silva, so fällt die für das übliche Maß auffällige Intensität von Reisen nach Afrika auf. Ein Überblick ergibt, dass der brasilianische Präsident in den vergangenen Jahren insgesamt 17 Staaten des afrikanischen Kontinents, einige davon sogar mehrfach, besucht hat:

- November 2003: São Tomé e Príncipe, Angola, Mosambik, Namibia, Südafrika;
- Dezember 2003: Ägypten, Libyen
- Juli 2004: São Tomé e Príncipe, Gabun, Kapverden;
- April 2005: Kamerun, Nigeria, Ghana, Guinea-Bissau, Senegal;
- Februar 2006: Algerien, Benin, Botswana, Südafrika.

Auch wenn diese Reisen für die brasilianische Außenpolitik in so einem Umfang ungewöhnlich sind und in einigen Fällen mit der Teilnahme an internationalen Konferenzen verbunden waren, so weisen sie doch eine Präsenz auf dem afrikanischen Kontinent aus, die für die brasilianische Außenpolitik neuartig ist. Nimmt man noch hinzu, dass insbesondere die erste Reise Lulas nach Afrika im November 2003 vom Präsidenten selbst unter das Thema der "historischen Schuld Brasiliens gegenüber Afrika" gestellt wurde, so wird unmittelbar die historische Dimension erkennbar, die mit der Versklavung von 4 Mio. Afrikanern in Brasilien verbunden ist.

Gerade für Brasilien, das die Sklaverei erst im Jahr 1888 verboten und bis 1850 noch Sklaven importiert hatte, ist damit auch ei-

ne innenpolitische Neubewertung angesprochen, die in den vergangenen Jahren durch eine bis dahin nicht gekannte Wendung der Sicht auf das afrikanische Erbe erkennbar wurde. Der Mythos der toleranten Nation Brasilien, die auf einer "democracia racial" ohne Diskriminierungen beruhte, ist aufgebrochen worden durch ein neues ethnisches Bewusstsein der afro-brasilianischen Bevölkerung, die sich nicht mehr einer vorgeblich homogenen "nationalen Kultur" unterordnen möchte; der Ideologie nationaler Assimilierung wird mit einem jenseits der klassischen Capoeira- und Samba-Symbolik liegenden Variante des ethnischen Selbstverständnisses begegnet, das auch politisch wirksam wird.¹ Diese seit Mitte der 80er-Jahre sich artikulierende Bewegung findet ihren Kristallisationspunkt in Salvador/Bahía und formuliert in einer Fülle kultureller Ausdrucksformen, vom Hip-Hop bis zum Rap, ein Verständnis ihres eigenen Ausschlossenseins in der brasilianischen Gesellschaft, wobei sie sich gleichzeitig als wichtiger Kulturproduzent auf dem amerikanischen Kontinent zu positionieren vermag.

Im Kontext dieser am Konzept des Black Atlantic ausgerichteten, vielschichtigen sozialen Bewegungskultur erhält auch das Verhältnis zu Afrika eine neue Prägung, die sich in einer Transnationalisierung der Debatte mit der afroamerikanischen Diskursgemeinschaft in den USA zu verständigen beginnt.² Es scheint also zunächst eine an der hemisphärischen Dimension ausgerichtete Re-Afrikanisierung Platz zu greifen, die nicht im ersten Zugang den Kontakt über den Südatlantik hinweg sucht, sondern sich zunächst auf den amerikanischen Kontinent zentriert.

Obwohl die Beziehungen der afro-brasilianischen Diaspora insbesondere nach Westafrika durch Re-Migration gut dokumentiert sind, haben diese bislang noch nicht die politische Ausprägung erfahren, wie dies im kontinentalen Kontext gilt. Auch wenn diese Bewegung nicht die Gesamtheit der aus afrikanischen Wurzeln stammenden 76 Mio. Brasilianer erfasst hat, stellen sie doch die größte Bevölkerungsgruppe unter den 180 Mio. Einwohnern des Landes. Ihre politische Bedeutung ist nicht zu unterschätzen, die Betonung der afrikanischen Wurzeln des Landes besitzt damit eine wichtige politisch-symbolische Dimension, der die jeweiligen Regierungen durch Maßnahmen der "affirmative action" in der Innenpolitik auch konkrete Aktionen folgen lassen müssen.

1. Grundlagen und Konjunkturen des brasilianischen Afrika-Engagements in der Außenpolitik

Betrachtet man Brasiliens Hinwendung zum Afrikanischen Kontinent, so muss dies zunächst im Kontext der sich als "neu" verstehenden brasilianischen Außenpolitik unter Präsident Lula überraschen, die sich zunächst insbesondere durch die Betonung einer stärker an der südamerikanischen Region orientierten Perspektive profiliert hatte. Brasilien hatte sich mit dem Integrationsprojekt Mercosur in den vorausgegangenen Präsidentschaften insbesondere auf die eigene Nachbarschaft konzentriert und dabei erfolgreich versucht, das schwierige und konfliktbeladene Verhältnis zu Argentinien in einem subregionalen Kontext einzubinden. Unter der Regierung von Präsident Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) wurden erste Initiativen in Richtung Afrika erkennbar und in akzentuierter Form während der Regierung von Präsident Luiz Inácio "Lula" da Silva um eine aktive, insbesondere die Süd-Süd-Kooperation betonende Dimension erweitert. In weiterer historischer Perspektive

bewegt sich die brasilianische Außenpolitik damit in Bezug auf Afrika in einem nicht neuen, aber dennoch in dem jetzigen Umfang ungewohnten Bereich.

Die nationale Identität als Grundlage außenpolitischen Handelns wird dabei spürbar: Hier ist in besonderem Maße die Beobachtung anzusprechen, dass Brasilien bis heute darum ringt, eine nationale Identität zu finden. Auch die Identität als internationaler Akteur ist nicht von der Frage der Konstituierung der "brasilianidade" zu trennen,³ die als eine offene und undefinierte Identitätssuche zu begreifen ist, aber in zentraler Weise auf das Ziel der Bewahrung des nationalen Raumes eines "pueblo nuevo" (Darcy Ribeiro) abhebt.

Im Rahmen dieser Suchprozesse hat sich unbestreitbar der brasilianische Nordosten zu einer Region entwickelt, die im besonderen Maße den Austausch mit Westafrika pflegt, wie er sich etwa in der Form des ethnischen Handels niederschlägt. Andererseits haben bis heute die brasilianischen außenpolitischen Positionen wenig mit der Einbeziehung der afrikanischen Wurzeln seiner Bevölkerung zu tun gehabt, die Idee einer integrierten und von rassendiskriminierenden Elementen freien Nation wurde insbesondere von den Militärregierungen vertreten. Bislang gelingt es nur beschränkt, den Anteil afrikastämmiger Bevölkerung in Führungspositionen des Landes auszubauen; wichtige Bereiche der öffentlichen Verwaltung sind weiterhin ohne einen entsprechenden Anteil dieser Bevölkerungsgruppe besetzt. Brasilien ist insofern zwar ein "afrikanisches Land", indem es sich durch eine massive Zuwanderung von Sklaven im Rahmen der Plantagenwirtschaft auszeichnete, gleichwohl hat es bislang noch nicht erfolgreich die Hinwendung zu diesem kulturellen Erbe und seinen Wurzeln vollzogen. Die jüngst in Brasilien gezeigte Ausstellung zu afrikanischer Kunst und Kultur aus den Beständen Berliner Museen⁴ hat deutlich gemacht,

dass dem Land der Zugang zu seinen eigenen Wurzeln bislang noch weithin verstellt ist.

In seiner außenpolitischen Identität hat sich Brasilien in besonderem Maße durch den Anspruch auf internationale Führerschaft positioniert.⁵ Unabhängig von der autoritären oder demokratischen Qualität der jeweiligen Führung wurde Wert darauf gelegt, das Land als eine "Großmacht" zu darzustellen, die ihren eigenen Anteil an der Definition der internationalen Politik sichern wollte. Dabei hat Brasilien nicht notwendigerweise eine Repräsentationsrolle für Lateinamerika wahrgenommen, vielmehr lässt sich nachweisen, dass unter den Militärregimes in einer selbsternannten Sprecherrolle eine Führung der Südstaaten angestrebt wurde, wie sich insbesondere an Brasiliens Rolle im Rahmen der Gruppe der 77 erkennen lässt. Mit der durch Präsident Lula initiierten neuen Präsenz Brasiliens in der internationalen Politik, die nicht zuletzt durch eine intensive Reisediplomatie vorangebracht wurde, hat auch Afrika eine verstärkte Zuwendung erfahren.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob die Reisediplomatie des brasilianischen Präsidenten mehr als ein Symbol darstellt, das sowohl nach innen wie auch nach außen wirken soll. Nach innen bezogen auf die Anerkennung des afrikanischen Erbes innerhalb der brasilianischen Entwicklung, nach außen als eine neue Initiative, die als Testfall für die angestrebte Süd-Süd-Kooperation gelten darf.⁶ Hier hat die brasilianische Regierung versucht, insbesondere in den Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit neue Schwerpunkte zu setzen, die einen Weg zeigen sollen, wie Entwicklungsländer erfolgreich bei der Bewältigung gemeinsamer Probleme zusammenarbeiten können, ohne auf die Beiträge des Nordens angewiesen zu sein. Dabei reichen die Initiativen von der langjährigen Präsenz des brasilianischen Erdölunternehmens Petrobras in Nigeria und

Angola, der Prospektion neuer Erdöllagerstätten in São Tomé e Príncipe und der Erkundung von Erdgas in Libyen und Algerien bis zu der brasilianischen Initiative einer gemeinsamen außenpolitischen Präsenz mit Südafrika und Indien (IBSA), mit dem Ziel einer Erweiterung der traditionellen Muster der Koalitionsbildung von Ländern des Südens. Den drei Ländern zusammen ist es so gelungen, im Rahmen der WTO-Verhandlungen aktiv aufzutreten und die Opposition gegen die multinationalen pharmazeutischen Konzerne zu artikulieren, um einen günstigeren Zugang ihrer Länder zu den Generika-Medikamenten für die Behandlung von HIV-Erkrankten zu erreichen. Brasilien versuchte gleichzeitig, mit den afrikanischen Baumwollanbaustaaten wie etwa Mali neue Beziehungen aufzubauen und damit ein Gegengewicht zu den traditionell auf die ehemaligen Kolonialmächte Großbritannien und Frankreich zentrierten Beziehungsmuster zu bilden.

Jenseits der historischen Bindungen und der kulturellen Affinitäten gilt es zu berücksichtigen, dass Brasilien die zahlreichste afrikanisch-stämmige Bevölkerungsgruppe jenseits des afrikanischen Kontinents beherbergt und damit eine kulturelle Beziehung gestiftet wird, die bis heute insbesondere in den präferenziellen Beziehungen zu den Ländern der afrikanischen Westküste wirksam wird. Allein die Migrationsbewegung ehemaliger Afrikaner aus Brasilien zurück auf den afrikanischen Kontinent hat ein umfassendes Beziehungsmuster gestiftet, das es seitens der brasilianischen Politik zu aktivieren und zu nutzen gilt.⁷ Mit seinen Reisen nach Afrika hat der brasilianische Präsident versucht, nicht nur den geringen wirtschaftlichen Austausch zu fördern, der im Jahre 2002 noch bei 5 Mrd. US\$ lag und im Jahre 2005 bereits auf 12,6 Mrd. US\$ angestiegen war. Aber auch innerhalb dieses Interesses an der Dynamisierung der Austauschbeziehungen ist die brasilianische Positionierung gegenüber Afrika von nati-

onalen Gesichtspunkten der Versorgungssicherheit geprägt, da die Importnachfrage Brasiliens nach afrikanischen Produkten stark von den Bereichen Erdöl, Mineralstoffe und Naturprodukten geprägt ist, während Brasilien in die afrikanischen Länder Zucker, Fleisch und verarbeitete Produkte liefert.

Ein besonderes Augenmerk gilt auf brasilianischer Seite den Ländern portugiesischer Sprache, die in der 1996 gegründeten Vereinigung der Gemeinschaft der Portugiesisch-sprachigen Staaten (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP), zusammengefasst haben.⁸ Diese vereint außer Brasilien und Portugal die Länder Angola, Guinea-Bissau, die Kapverden, Mosambik, Ost-Timor und São Tomé e Príncipe. Auf dieser Grundlage wird ein von der portugiesischen Sprache (Lusophonie) geprägtes Muster der Zusammenarbeit geschaffen, in dem die brasilianische Außenpolitik einen Rahmen findet, um ihre Projektion nach Afrika zu artikulieren. Insofern können angesichts dieser Vielfalt der Austauschbeziehungen auf politischer und gesellschaftlicher Ebene die brasilianischen Afrika-Beziehungen als Beispiel für die Ausprägung transnationaler ethnischer Beziehungen betrachtet werden.

2. Die räumliche Dimension von Brasiliens Afrikapolitik: Der Südatlantik

In seinen bislang fünf Reisen nach Afrika hat der brasilianische Präsident die Wiederentdeckung des Kontinents durch Brasilien und eine neue Begegnung seines Landes mit den afrikanischen Ursprüngen beschworen. Auf den ersten Blick wird dadurch der Eindruck erweckt, als ob Brasilien nunmehr seine ersten Erfahrungen mit dem afrikanischen Kontinent erlange und mit dem Beginn der Präsidentschaft Lulas das Land auch eine ausdrückliche afrikani-

sche Identität in seiner Außenpolitik entwickelt werde. Indes ist diese Einschätzung unzutreffend, wenn man in historischer Dimension auf die Beziehungen zwischen Brasilien und Afrika und insbesondere den Raum zwischen dem amerikanischen und dem afrikanischen Kontinent sieht: den Südatlantik.

Für einen langen Zeitraum kann in der brasilianischen Außenpolitik nachgewiesen werden, dass das Land mehr an dem Raum zwischen den Kontinenten als an dem realen Leben an der afrikanischen Küste interessiert war. So hat sich die brasilianische offizielle Politik, bezogen auf Afrika, über Jahrzehnte eher durch ein andauerndes Schweigen und durch Ignoranz gegenüber den afrikanischen Partnern ausgezeichnet, als dass eine spezifische Verpflichtung und ein Engagement mit dem Gegenüber im Südatlantik angestrebt worden wäre. Andererseits muss man nur auf die Metaphern sehen, mit denen in Brasilien der Südatlantik als "wichtige Straße", "Bassin", "Grenze", oder sogar als "Fluss genannt Atlantik"⁹ verstanden wurde. Dieser geographische Akzent auf der Betrachtung des Südatlantiks ist in hohem Maße mit der geostrategischen Positionierung Brasiliens und seinem eigenen geopolitischen Selbstverständnis kompatibel:¹⁰ Es ist deutlich nachvollziehbar, dass im geopolitischen Denken der obersten Militärschule Brasiliens (Escola Superior de Guerra) seit den 70er-Jahren ein geopolitischer Ansatz entwickelt wurde, der den Südatlantik als "Binnensee" betrachtete, was gleichzeitig einer hegemonialen Positionierung Brasiliens in diesem Bereich förderlich war, die teilweise von den USA unterstützt wurde mit der Perspektive, eine hub-and-spokes-Position Brasiliens bezüglich Südamerikas und des Südatlantiks zu fördern. Gleichzeitig war dieser Ansatz aus brasilianischer Sicht sehr hilfreich in der traditionellen Konkurrenz zwischen Argentinien und Brasilien um eine hegemoniale Position in diesem Raum.

Ergänzt wurde dies durch den Diskurs des Kalten Krieges, der sich mit den spezifischen Besorgnissen der "kommunistischen Präsenz in Angola" sowie der als prekär angesehenen Ölversorgung durch die Lieferwege um das Kap der Guten Hoffnung, den Transportweg für etwa 30% des US-amerikanischen und 50% des europäischen Ölbedarfs, verband. Wenn also von brasilianischer Seite ausgeführt wurde, dass "der Südatlantik südlich der Linie Trinidad-Kapverden das einzige Operationsszenarium vitaler Interessen Brasiliens"¹¹ darstelle, wird daraus die beherrschende Rolle erkennbar, die sich insbesondere die brasilianische Marine in ihren geostrategischen Überlegungen für diesen Raum zuschreibt.

Für unser Thema gilt insoweit festzuhalten, dass das mögliche Interesse Brasiliens am Südatlantik nicht notwendigerweise auch ein Interesse an Afrika bedeutet, obwohl die brasilianische politische Elite in ihren Deklarationen umfassende Bekenntnisse ablegte, bezogen auf die Tatsache, dass das eigene Land nach Nigeria das zweitgrößte afrikanische Land sei, was die Zahl der aus Afrika stammenden Bürger anbetrifft. Die immer wieder auftauchende politische Option, eine der NATO vergleichbaren Sicherheitsgemeinschaft SATO (South Atlantic Treaty Organisation) zu gründen, hat sich allerdings nicht umsetzen lassen, wohl nicht zuletzt auch auf brasilianisches Betreiben hin. Die Bestrebungen Argentiniens, das eigene Land mit Brasilien, Südafrika und den USA in einem solchen Bündnis zusammenzuführen, war stark von einer antikommunistischen Grundlage und dem Interesse der militärischen Führung in Buenos Aires zur Bewahrung einer zentralen Rolle des Landes beim Zugang zur Antarktis geprägt,¹² so dass die verschiedenen Versionen dieses Plans nicht auf brasilianische Unterstützung zählen konnten. Zudem sprach sich Brasilien mit Fortschreiten der Unabhängigkeitsbewegungen in Afrika und der Kontinuität des Apartheid-Systems in Südafrika gegen eine Einbeziehung dieses Landes als Partner aus,¹³

da man damit auch sein eigenes Image beschädigt sah; Brasiliens Militärregierungen waren doch gerade darum bemüht, die brasilianische "Rassendemokratie" als ein Modell für die Entwicklung in Afrika anzubieten, obwohl die Wirklichkeit dieser demokratischen Einbeziehung afrikanischstämmiger Bevölkerung wachsender Kritik seitens der afrikanischen Intellektuellen des Unabhängigkeitsprozesses ausgesetzt war.

Im Zentrum des brasilianischen Interesses am Südatlantik bestand insoweit vor allem das Bestreben, ein Maximum an diplomatischer Flexibilität für das eigene Land zu bewahren, zumal es aufgrund seiner Größe und militärischen Ausstattung als einziges Land unter den Südatlantik-Anrainerstaaten in der Lage war und ist, die Basis der Politik in diesem Raum unilateral umzugestalten und neu zu positionieren.¹⁴ Der Konflikt im Südatlantik um die Falklandinseln 1982 hat nicht nur Argentinien, sondern auch Brasilien deutlich gemacht, dass die Präsenz etwa Großbritanniens in der Region starke geostrategische Bedeutung besitzt, wobei insbesondere der Zugang zur Antarktis neben den Transportwegen im Zentrum des Interesses stehen dürfte.

3. Brasiliens Beziehungen zu Afrika in der Nachkriegszeit (1945–1960)

Mit dem Beginn der Kubiček-Ära (1953) versuchte die brasilianische Militärregierung – in Abkehr von der eher auf größere Autonomie der Kolonien in Afrika angelegten Positionen der Regierung von Getúlio Vargas – über den Freundschafts- und Verständigungsvertrag zwischen Brasilien und Portugal vom 16. November 1953, den Zugang zu den portugiesischen Kolonien in Afrika zu erlangen. Dabei standen insbesondere wirtschaftliche Interessen im Rahmen der "nova vocação brasileira" von Juscelino Kubiček im Vordergrund, also das Interesse des Landes, durch eine Dynamisierung seiner wirtschaftlichen Ent-

wicklung zu den europäischen Mächten und Japan wirtschaftlich aufschließen zu können. Insofern wurden die afrikanischen Staaten durchaus als Konkurrenten bei zentralen Exportgütern (Kaffee) und um Entwicklungshilfegelder angesehen und mögliche präferenzielle Marktzugangschancen zum europäischen Markt der afrikanischen Produzenten kritisch betrachtet.¹⁵ Dabei verstand sich Brasilien als Vermittler zwischen den nach Unabhängigkeit strebenden afrikanischen Staaten und dem portugiesischen Mutterland, dem bei der Neuformulierung seiner Afrika-Politik geholfen werden sollte. Eine weitgehende Passivität bestimmte so die Haltung Brasiliens gegenüber dem Prozess der Unabhängigkeit in Afrika (zwischen 1957 und 1960 wurden 21 afrikanische Staaten unabhängig). Brasiliens Weg nach Afrika führte in dieser Phase über Lissabon, eine Position, die als "Lusotropikalismus" Eingang in die Wissenschaft gefunden hat. Oft wird dabei der Satz des Außenministers Neves da Fontoura zitiert: "Politik mit Portugal ist keine Politik, es ist eine Familienangelegenheit."¹⁶ Insoweit folgte Brasilien zunächst dem Konzept der Freundschaft im Rahmen der "lusobrasilianischen Gemeinschaft", in dem auch im Kontext der UN die Kolonialpolitik des portugiesischen Salazar-Regimes verteidigt wurde.¹⁷

Gleichzeitig vollzog sich der Aufbau einer engeren Beziehung mit Südafrika, das in Lateinamerika nach Partnern suchte, um seine internationalen Kontakte auszuweiten. Allerdings erwies sich dieser Weg des Aufbaus von Kontakten als problematisch in dem Moment, als mit der Unabhängigkeit der afrikanischen Staaten die Allianz zwischen Brasilien und Portugal unter Druck geriet, obwohl die brasilianische Regierung ihre Position beibehielt, dass das Apartheidssystem eine innere Angelegenheit der Südafrikanischen Regierung darstelle.¹⁸

Gleichzeitig gibt es aber hinreichend Nachweise für die Behauptung, dass eines der Motive für das vorsichtige brasilianische Engagement gegenüber Afrika die implizite Konkurrenzsituation war, die die brasilianische Regierung angesichts der aufkommenden internationalen Interessen empfand, in größerem Umfang Entwicklungsgelder für den afrikanischen Kontinent vorzusehen, so dass Brasilien in den Vereinten Nationen die Haltung unterstützte, dass Entwicklungsfonds bilateral zugewiesen werden sollten und nicht durch multilaterale Foren. In diesem historischen Augenblick stellte die brasilianische Regierung die industrielle Entwicklung ihres Landes auf den ersten Platz ihrer Interessen, während die Dekolonisation Afrikas nur eine sehr nachgeordnete Rolle spielte.

Ein Abschnitt eines neuen brasilianischen Interesses für Afrika (1961-1964) setzt mit der Erklärung einer unabhängigen Außenpolitik in der Regierungszeit von Präsident Jânio da Silva Quadros ein. Abgesehen von der Einrichtung einer Afrikaabteilung im Außenministerium war insbesondere die Eröffnung der ersten brasilianischen Botschaften in Subsahara-Afrika (in Senegal, Ghana und Nigeria) von Bedeutung, da die brasilianischen Interessen vor allem darauf gerichtet waren, nicht die Präsenz auf dem europäischen gemeinsamen Markt mit der traditionellen Produktpalette (insbesondere Kaffee) zu verlieren, bei der afrikanische Anbieter oftmals einen günstigeren Preis für die europäischen Verbrauchernationen anbieten konnten. Brasilien optierte dabei zunehmend für ein Ende seiner bisherigen Politik der illoyalen Konkurrenz und etablierte einen direkten Dialog mit den afrikanischen Nationen, um dort Marktzugang zu erhalten und gleichzeitig zur Diversifizierung seiner Beziehungen beizutragen, die bislang stark auf Südafrika konzentriert waren, das 1962 70% aller brasilianischen Exporte nach Afrika auf sich konzentrierte. Obwohl Brasilien eine Position der grund-

sätzlichen Kritik des Kolonialismus und des Rassismus übernahm, war es jedoch nicht bereit, Resolutionen in den UN zu akzeptieren, die eine Unterstützung des angolischen Unabhängigkeitskampfes zum Gegenstand gehabt hätten.

Stattdessen förderte Brasilien die Afro-Luso-Brasilianische Gemeinschaft als einen Rahmen, in dem das Land eine aktive Rolle als Vermittler zwischen Portugal und seinen Kolonien spielen sollte. Dies galt besonders bezogen auf die Situation in Angola, wo Brasilien eine Position der Ambiguität bewahrte,¹⁹ indem es offen seine Unterstützung für die Unabhängigkeit des Landes erklärte, aber gleichzeitig eine gewisse Distanz bei der Lösung technischer Fragen der gewonnenen Souveränität bewahrte.

4. Brasiliens Afrika-Politik während der ersten zwei Militärregime (1964-1974)

Mit dem Putsch gegen João Goulart und dem Beginn des Castello-Branco Regimes kehrte eine klare Portugal-freundliche Position in die brasilianische Außenpolitik zurück und eine gegenüber Südafrika sich in Undefiniertheit bewegende Haltung, um die wirtschaftlichen Interessen nicht zu beschädigen. Diese janusköpfige Position Brasiliens²⁰ zu Südafrika hatte denn auch in den unabhängigen afrikanischen Staaten die nicht unberechtigte Perzeption zur Folge, dass die brasilianische Haltung den antikolonialen Kampf als zweitrangig hinter den eigenen Interessen einordnete und damit letztlich zu einer authentisch afrikanischen Position nicht willens oder in der Lage war. Die neue Regierung versuchte, den Zugang zu strategischen Rohstoffen wie Öl und Uran für die ökonomische Entwicklung des Landes genauso an die erste Stelle zu setzen in seinen Beziehungen zu Portugal (vgl. den Kooperationsvertrag zur Nuklearenergie aus dem Jahre 1965) wie auch zu den subsaharischen af-

rikanischen Staaten (besonders Südafrika). Die Befürchtung einer kommunistischen Präsenz in Afrika und Brasilien folgte dem geopolitischen Ansatz der Escola Superior de Guerra (ESG, gegründet am 20. August 1949) und den Schriften von General Golbery do Couto e Silva. In dieser Sichtweise erschien Südafrika als der automatische Partner für Brasilien im Kampf gegen den Kommunismus und als geopolitischer Counterpart in der Kontrolle des Südatlantik.

Erst mit dem Beginn der Präsidentschaft von Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) wurde ein neues Interesse an Afrika erkennbar, was teilweise auf die neuen Bestrebungen zu größerer Unabhängigkeit angesichts der Ölkrise (1973) zurückzuführen war. Hierzu gehörte auch das Bedürfnis zur Begründung einer neuen realistischen Beziehung zu einem von den Interessen Portugals unabhängigen Afrika. Die Anerkennung der Unabhängigkeit von Guinea-Bissau im Jahre 1974, die sogar vor Portugal vorgenommen wurde, und von Angola im Jahr 1975, kennzeichneten den Wandel im Ansatz der Außenpolitik, der begleitet wurde von der offiziellen Ablehnung der Idee einer südatlantischen Sicherheitsgemeinschaft (SATO) durch die brasilianische Regierung, ein Plan, der von der brasilianischen Marine und der südafrikanischen Regierung entwickelt worden war. Der damalige Außenminister Antonio Acevedo da Seilbera erklärte 1976: "Es gibt nicht die geringste Möglichkeit, ein kollektives Verteidigungssystem im Südatlantik herzustellen, besonders mit der unerwünschten Präsenz von Südafrika."

Gleichzeitig versuchte Brasilien eine neue Struktur der Beziehung mit den afrikanischen Staaten zu etablieren: die Triangularisierung.²¹ Afrikanische Initiativen, brasilianische Technologie und finanzielle Unterstützung aus den OPEC-Ländern sollten zugunsten afrikanischer Entwicklungsanstrengungen kombiniert werden. Brasiliens Handelsstrategie suchte nach der Förde-

nung von Technologie und deren Implementierung in Afrika im Austausch mit Vereinbarungen von Öllieferungen durch Nigeria, die Elfenbeinküste und Gabun. Dabei wurde das Interesse Brasiliens an den afrikanischen Staaten als Rohstofflieferant immer deutlicher, auch Investitionen der Tochtergesellschaft Braspetro des staatlichen Ölkonzerns Petrobras in verschiedenen Ländern der Region wie Angola, Algerien, Kongo und Libyen gewannen an Bedeutung. Das brasilianische Bestreben, die politischen und ökonomischen Interessensphären getrennt zu halten und auf diese Weise größere Vorteile zu erlangen, markierten allerdings auch weiterhin die Anlage der brasilianischen Afrika-Politik.²² So wurden die Beziehungen mit Südafrika auf ihrem aktuellen Stand eingefroren, allerdings ohne die bestehenden diplomatischen Beziehungen abzubrechen. Dies rief die Kritik der afrikanischen Unabhängigkeitsführer wie Samora Machel (1969-1986) von der FRELIMO (Frente da Libertação de Moçambique) hervor, die die Einladung Brasiliens zu den Unabhängigkeitsfeiern ablehnten, weil seine Verbindungen mit Portugal und Südafrika in den vergangenen Dekaden nicht akzeptabel erschienen. Der Opportunismusverdacht gegen Brasilien war bei den gerade ins Amt gelangten Vorkämpfern der Unabhängigkeit insbesondere im lusophonen Bereich sehr ausgeprägt, was die angestrebte Sprecherrolle Brasiliens zugunsten einer Position der "Dritte-Welt-Interessen" (tercermundismo) deutlich beschränkte.²³ Die Konsolidierung einer Politik für afrikanische Unabhängigkeit stellte insoweit eine besondere Herausforderung für eine Neupositionierung Brasiliens in seinen Beziehungen zu Afrika dar.

5. Vom Militär zur Demokratie: Afrika-Politik der Regierungen Geisel bis Sarney (1974-1990)

Hier versuchte die Regierung von Präsident Ernesto Geisel (1974-1979) verlorenes Terrain zurückzugewinnen, indem eine unabhängigere Haltung gegenüber den USA praktiziert wurde und eine Politik der Vertrauensbildung in den verschiedenen Weltregionen zugunsten der angestrebten Führungsrolle Platz machte. Dabei war man durchaus bereit, auch den Interessen der unabhängigen Staaten an Waffenlieferungen entgegen zu kommen, so dass sich das Exportprofil des Landes erkennbar diversifizierte. In Afrika gewann Nigeria eine zentrale Rolle als Partner neben Südafrika.

Die brasilianischen Regierungen konnten sich dem wachsenden Druck zu stärkeren sicherheitspolitischen Kontrollen im Südatlantik, der insbesondere von Argentinien ausgeübt wurde, nicht länger entziehen: Brasilien widersetzte sich jedoch in den Diskussionen der argentinischen Position einer Beteiligung der USA und bestand auf einem rein regionalen Design der Sicherheitskooperation im Südatlantik, um nicht Gefahr zu laufen, diesen Raum in den Ost-West-Konflikt hineinzuziehen. Die USA haben sich daher auch lange dagegen gesträubt, dass diesen von Brasilien angestrebten interregionalen Kooperationen auf der Ebene der UN größere Bedeutung zugewiesen werden sollte, da es nach Washingtons Auffassung einer multilateralen Dimension entbehrte.²⁴ Letztlich konnte sich jedoch die Position Brasiliens behaupten.

Umfassende Bedeutung hat die Südatlantische Friedens- und Kooperationszone (zone of peace and cooperation of the South Atlantic – ZPCSA) gewonnen, die im Jahr 1986 von den westafrikanischen Küstern und Ländern des Südatlantik gegründet wurde. Diese 24 Länder suchen nach Mitteln und Formen regionaler Integration und Kooperation, wobei Brasilien vor allem die Zusammenarbeit bei Handel und wirtschaftlicher Zusammenarbeit in den Vordergrund rückte. Ziel war der Aufbau einer Freihandelszone, die wissenschaftlich-technologische Projekte fördern und zudem Raum für diplomatische Initiativen bieten sollte, die sich auf den Schutz des Ökosystems Meer, die Nuklearwaffenfreiheit des Raumes sowie die Kontrolle von Konflikten erstreckten. Der Zone gehören gegenwärtig Äquatorialguinea, Angola, Argentinien, Benin, Brasilien, DR Kongo, Elfenbeinküste, Gabun, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kamerun, Kapverden, Kongo Brazzaville, Liberia, Namibia, Nigeria, São Tomé e Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Südafrika, Togo und Uruguay an, den Vorsitz führt derzeit (2007) Argentinien. Neben den Aufgaben Nuklearwaffenfreiheit und Umweltschutz ist für die ZPCSA als neue Zielvorgabe die Bekämpfung des Drogenhandels²⁵ und der Piraterie dazugekommen, nachdem sich jüngst die Dynamik des Kokainhandels über Brasilien nach Westafrika und von dort auf die europäischen Absatzmärkte deutlich erhöht hat. Damit besteht die Gefahr, dass sich die Begleitphänomene des Drogenhandels wie Waffenhandel, Geldwäsche und transnationale organisierte Kriminalität zunehmend auf den Südatlantik ausdehnen und dagegen neue Gegenmaßnahmen erforderlich sind.²⁶

Mit der Übernahme der Herrschaft durch den demokratisch gewählten Präsidenten José Sarney (1985-1990) änderte sich auch das bislang stark pragmatisch an den eigenen Wirtschaftsinteressen orientierte Beziehungsmuster Brasiliens zu Südafrika, indem man sich im Jahre 1985 dann doch

dem UN-Boykott gegenüber dem Apartheid-Regime in Pretoria anschloss und entsprechende Sanktionen anordnete.²⁷

6. Die Regierungsperiode von Präsident Fernando Henrique Cardoso (1990-2002) – Schwerpunkt Südafrika

Für die Regierung Cardoso stand die Konsolidierung des Mercosur und damit die kontinentale Dimension der brasilianischen Außenpolitik im Vordergrund, dies verstanden als Basis einer Strategie, die internationale Rolle des Landes auszubauen. Afrika kam dabei keine zentrale Bedeutung zu, nur das sich – seit der Übernahme der Amtsgeschäfte durch Nelson Mandela im Jahr 1994 – demokratisierende Südafrika erwies sich aus dieser Perspektive als ein (auch wirtschaftlich) interessanter Partner.

Dies wird auch deutlich an den sich neu entwickelnden bilateralen Beziehungen mit einem ersten Treffen der beiden Außenminister im Jahr 2005, einen Besuch Cardosos in Südafrika im Jahr 1996 sowie den Gegenbesuchen von Thabo Mbeki (1997) und Präsident Mandela im Jahr 1998. Sehr schnell trat dabei erneut die Dynamisierung des Wirtschaftsaustausches in den Vordergrund, nicht zuletzt angesichts des Interesses Südafrikas an einer Kooperation mit dem Mercosur. So nahm der südafrikanische Präsident Mbeki am Gipfeltreffen des südamerikanischen Integrationsbündnisses in Florianópolis/Brasilien im Dezember 2000 teil und nahm in seiner Rede Bezug auf die "strategische Partnerschaft" zwischen Südafrika und Brasilien. Die Absicht des Abschlusses eines Freihandelsabkommens zwischen Südafrika und dem Mercosur konnte jedoch zunächst nicht umgesetzt werden, da Südafrika als Partner auf der South African Customs Union (SACU) bestand, dem Wirtschaftszusammenschluss, an dem neben Südafrika auch Botswana, Lesotho, Namibia und Swasiland beteiligt sind. Damit erhielt die Be-

ziehung einen interregionalen Charakter, konnte aber gleichzeitig nicht über das Niveau eines Präferenzabkommens hinausgelangen, da sich beide Regionen nicht als komplementäre Wirtschaftsräume darstellten, sondern vielmehr mit ähnlichen Produkten auf denselben Märkten in Konkurrenz zueinander stehen.²⁸ Insbesondere fürchteten die südafrikanischen Partner, dass die Mitglieder des Mercosur über den präferenziellen Zugang der SACU-Mitglieder ihre Position auf dem europäischen und US-Markt zu verbessern trachteten, so dass diese möglichen extraterritorialen Effekte ein negatives Szenarium begründeten, das eine Vertiefung des Abkommens beeinträchtigte.

So nimmt es nicht Wunder, dass das Verhältnis zwischen Mercosur und SACU als "langer Prozess mit geringem Fortschritt"²⁹ beschrieben wird. Demgegenüber hat sich die Investitionsstrategie doch stark an bilateralen Mustern orientiert, allerdings in invertierter Richtung: Während beim Handel die brasilianischen Exporte deutlich die südafrikanischen Ausfuhren übertrafen, entwickelten sich die Investitionen in umgekehrter Weise, da sich vor allem südafrikanische Großkonzerne des Minensektors (Diamanten und Gold) in Brasilien engagierten, während die brasilianischen Unternehmen erst Anfang 2000 in Südafrika Werke etwa im Omnibusbau gründeten.³⁰ Auch die Zusammenarbeit bei militärischen und aeronautischen Geschäften nahm zu, so dass der Austausch sich auf weitere Gebiete ausdehnte, die auch die Gesamtregion stärker in den Blick rückten.

Hierzu gehört auch die zunächst im Jahre 1993 nur als bilaterales Seemanöver zwischen Südafrika und Argentinien unter dem Namen Atlasur begonnene Kooperation der Streitkräfte. Diesen im zweijährigen Turnus durchgeführten Übungen haben sich seit 1995 auch die Streitkräfte Brasiliens und Uruguays angeschlossen. Damit soll die Interoperabilität der Streitkräfte

gestärkt und der Austausch über strategische Ansätze gefördert werden.³¹ Die brasilianische Marine stellt in diesem Verbund die stärkste Streitmacht dar, da sie im Gegensatz zu den anderen Ländern auch mit U-Booten ausgerüstet ist und damit über ein Ausrüstungsniveau verfügt, das den anderen beteiligten Nationen in Umfang und technischer Ausrüstung deutlich überlegen ist. Auch die Präsenz des Luftfahrtunternehmens Embraer in Südafrika hat die sicherheitspolitische Zusammenarbeit vertieft. Ergänzend hat sich Brasilien auch in friedenspolitischen Einsätzen in Afrika engagiert: Das Land hat im Rahmen der dritten UN-Verifikationsmission in Angola (UNAVEM III) vom Februar 1995 bis Juni 1997 mit über 750 Personen militärisches Personal zur Verfügung gestellt, um diesem lusophonen Land eine stabile Entwicklung zu ermöglichen.³²

Dagegen verhalten die von der südafrikanischen Führung, insbesondere Thabo Mbeki, formulierten Positionen der "afrikanischen Renaissance" weithin ungehört in der brasilianischen Politik, die sich angesichts der kulturell eher ausgeprägten Affinität zu Westafrika nicht dem südafrikanischen Konzept anschließen wollte; so muss es nicht verwundern, dass in der Gemeinsamen Erklärung vom 13. Dezember 2000 die Präsidenten Cardoso und Mbeki zwar die Einsetzung einer Gemeinsamen Kommission bilateraler Art verkündeten, sich jedoch nicht auf die gemeinsame Beschwörung des afrikanischen Erbes verständigen konnten.³³

7. Afrika im regionalen und globalen Kontext: Der neue (Inter-) Regionalismus von Präsident Luiz Inácio "Lula" da Silva

Dies änderte sich erkennbar mit der Präsidenten-Wahl von Luiz Inácio "Lula" da Silva, zu dessen Amtsantritt Präsident Mbeki nach Brasilien reiste. Lulas klares Bekenntnis zum afrikanischen Erbe Brasi-

liens wurde schnell zu einer neuen Initiative im Bereich der Süd-Süd-Kooperation verdichtet, deren deutlichster Ausdruck die am 6. Juni 2003 verkündete IBSA-Initiative ist: Unter diesem Namen ist das Zusammenwirken von Indien, Brasilien und Südafrika als der aufkommenden Mächte des Südens bekannt geworden, das sich in einer trilateralen Kommission und entsprechenden Gipfelkonferenzen der Präsidenten niedergeschlagen hat. Angestrebt wird insbesondere die Vertretung gemeinsamer Interessen in den multilateralen Organisationen, im System der Vereinten Nationen sowie die Zusammenarbeit in Themen von Transport, Verteidigung, Weltraum und Technologie.

Das IBSA-Forum versteht sich als "powerhouse of the South" und versucht – trotz der Differenzen, die die Staaten bezüglich der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der UN vertreten – sich als strukturierende Größe in den internationalen Beziehungen zu profilieren, was mit der informellen G20+-Gruppe bei den WTO-Verhandlungen in Cancún/Mexiko im September 2003 auch gelungen ist. Seitdem haben sich die drei Regierungen bemüht, die Kooperation weiter zu vertiefen, wobei sie auch den IBSA-Fonds mit einem Volumen von 3 Mio. US-Dollar aufgelegt haben, der Projekten in armen Ländern zugutekommen soll; bislang sind daraus Aktivitäten in Ginea-Bissau, Haiti und Sri Lanka finanziert worden.³⁴

Insoweit soll wohl insbesondere der Kritik entgegen gewirkt werden, die drei Führungsmächte des Südens wollten im Namen anderer Länder sprechen und damit eine Repräsentationsrolle übernehmen, zu der sie nicht ermächtigt wurden.³⁵ Dass nicht zuletzt gerade im Rahmen des G8-Prozesses mit dem outreach-Prozess eine G5-Gruppe konstituiert wurde, der die drei IBSA-Länder angehören, weist auf die kurzfristige Wirkungsmächtigkeit dieses Zusammenschlusses hin.³⁶ Indes wird zu fragen sein, wie es dem Zusammenschluss

gelingen wird, dauerhaft zu einer Festigung der Zusammenarbeit zu gelangen und den Eindruck zu vermeiden, die Länder könnten sich in einer falschen Gewichtsklasse befinden ("punching above their weight"), wenn sie nicht in der Lage sind, ihre Gestaltungsmacht dauerhaft zu entwickeln und international als Verantwortungsgemeinschaft wirksam zu werden.

Deutlicher Ausdruck der interregionalen Komponente von Brasiliens Außenpolitik unter Präsident Lula ist der Versuch, mit den Großregionen der Welt einen Dialog aufzubauen. So fand der erste Afrika-Südamerika-Gipfel (Africa-South America – ASA) am 30. November 2006 in Abuja/Nigeria statt; dort wurde in der Abschlusserklärung,³⁷ der Abuja-Deklaration, der Versuch unternommen, ein konzeptionelle Grundlage für die Zusammenarbeit zu legen, die Südamerika und Afrika verbinden soll. Zunächst überrascht natürlich, dass zu diesem Treffen die karibischen Staaten, traditioneller Ort einer großen afrikanischen Diaspora auf dem amerikanischen Kontinent, nicht hinzugezogen wurden, obwohl der Bezug auf die Diaspora in der Erklärung Erwähnung findet. Erkennbar waren wohl andere Interessen angesprochen im Bereich der Stärkung der Rolle Brasiliens, die damit nicht kompatibel erschienen.

Betont wird in der Erklärung die Verpflichtung beider Regionen auf den Multilateralismus und die internationale Ordnungspolitik, die auf der Basis einer erweiterten Süd-Süd-Kooperation vorangetrieben werden soll, wobei man sich dafür explizit den in der Europäischen Sicherheitsdoktrin enthaltenen Begriff des "effektiven Multilateralismus" zu Eigen macht. In dieser Form der Kooperation soll auch Südamerika in stärkerem Maße bei der Sicherung des Friedens in Afrika mitwirken. Neben der Erarbeitung einer Energiestrategie für beide Regionen durch eine gemeinsame Kommission soll auch die Gründung einer "Afrika-Südamerika-

Bank" erfolgen, Forderungen, die stark die Dominanz des Denkens des venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez widerspiegeln und den Überlegungen Brasiliens weniger entsprechen dürften. Dass die nächste Tagung von ASA in Caracas/Venezuela im Jahr 2008 stattfinden soll, weist auf die vielfältige Belegung des Interregionalismus brasilianischer Prägung mit Überlegungen aus Venezuela hin, die für Brasilien nicht nur in diesem Kontext zunehmend problematisch geworden sind.

Allerdings betrachtet Brasilien trotz dieser Tendenzen die Beziehungen zu Afrika auch weiterhin als sein besonderes Interesse, zumal unter der Regierung Lula, die sich stark mit dem Instrument der lusophonen Verbindung eine spezifische Partnerstruktur auf dem afrikanischen Kontinent gesichert hat und dieses Kapital auch weiterhin stark im nationalem Interesse zu nutzen gedenkt.

8. Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Afrika

Neben der Eröffnung von 12 neuen Botschaften in afrikanischen Ländern hat die Regierung Lula versucht, vor allem durch die Zusammenarbeit in der Durchführung von Entwicklungsprojekten ein Zeichen ihrer Hinwendung zum afrikanischen Kontinent zu setzen.

Dazu sind auch die Entschuldungsmaßnahmen zu rechnen, mit denen Brasilien etwa Mosambik 95% seiner Schulden (389 Mio.\$) erlassen hat, ähnliche Initiativen wurden auch für Tansania (10 Mio.\$), Mauretanien (9 Mio.\$) und Guinea-Bissau (5 Mio.\$) ergriffen.³⁸

Aber auch die Entwicklungszusammenarbeit orientiert sich stark an den außenpolitischen Vorgaben des Landes, d.h. die Projekte der Entwicklungshilfe folgen den außenpolitischen Prioritäten, was zudem dadurch erleichtert wird, dass die zuständi-

ge Agentur Agencia Brasileira de Cooperação (ABC) im Außenministerium angesiedelt ist. Erkennbar wird es auch an den Prioritäten, die ABC für seine technische Zusammenarbeit formuliert: Danach sollen sich die Aktivitäten an folgenden Prioritäten orientieren:

- Verpflichtungen, die auf den Reisen des Präsidenten oder des Außenministers eingegangen werden,
- in den Ländern Südamerikas,
- Haiti,
- den Ländern Afrikas, im besonderen den PALOP-Staaten (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa) und Ost-Timor,
- den weiteren Staaten Lateinamerikas und der Karibik,
- die Unterstützung der CPLP,
- die Steigerung der Dreieckskooperation mit Industriestaaten und internationalen Organisationen.³⁹

Mit dieser Prioritätensetzung ordnet sich die Entwicklungszusammenarbeit der Außenpolitik der Regierung unter und verweist in zweiter Dimension auf die Bedürfnisse der Partnerländer, wobei insbesondere Multiplikatoreffekte und hohe Eigenanteile der beteiligten Empfängerstaaten eingefordert werden. Dabei kommt Afrika, insbesondere den lusophonen Staaten, eine besondere Rolle zu, rangieren sie doch in der Prioritätenliste sehr weit oben.

Angola ist der Brasilien am längsten verbundene Partner im Bereich der technischen Zusammenarbeit, mit dem seit 1981 ein enges Kooperationsprogramm besteht. Gleichzeitig konzentriert sich auch in diesem Lande das größte Projekt brasilianischer Entwicklungszusammenarbeit, das sich auf die berufliche Bildung mit dem spezifischen Schwerpunkt der Qualifizierung demobilisierter Kämpfer des über 40 Jahre andauernden Bürgerkrieges bezieht. Seit 1999 konnten in einem Zentrum der beruflichen Bildung mehr als 3000 Personen qualifiziert werden, eine baldige Über-

gabe des Ausbildungszentrums an die angolanischen Partner steht bevor. Vergleichbare Projekte im Erziehungsbereich und der Alphabetisierung werden auch in den Staaten Guinea-Bissau und Mosambik durchgeführt.⁴⁰ Besonders hervorzuheben ist das brasilianische Engagement zur Bekämpfung der AIDS-Erkrankung, wozu in Mosambik eine Fabrik zur Medikamentenherstellung aufgebaut wurde.⁴¹ In besonderem Maße versucht die Entwicklungsagentur ABC auch Kooperationsmaßnahmen mit der CPLP in regionalem Kontext durchzuführen. Insoweit räumt die brasilianische Regierung der Beteiligung anderer Entwicklungsagenturen große Bedeutung ein, um eine umfassendere Wirkung zu erzielen.

Nach Zahlen aus dem Jahr 2003 wurden dabei für technische Zusammenarbeit 34% der Mittel in den lusophonen Ländern Afrikas aufgewendet, wobei Angola mit 45% und Sao Tomé e Príncipe mit 32% das größte Volumen traf.⁴² Allerdings dürfen diese Angaben nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Summen recht beschränkt sind, legt man den Gesamthaushalt zwischen 2000 und 2004 von 12 Mio.\$ zugrunde.⁴³ Auch wenn man berücksichtigt, dass weitere Leistungen von anderen Regierungseinrichtungen in diesem Rahmen erbracht werden und damit das Gesamtvolumen sich maximal um den Faktor 10 vervielfachen lässt, sind die eingesetzten Mittel doch recht beschränkt für den umfassenden Gestaltungsanspruch, den das Land selbst formuliert hat. Im Jahr 2005 führte ABC 54 bilaterale Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit in Afrika durch, wovon 35 auf die lusophonen Länder entfielen, mit Schwerpunkten vor allem im Bereich der (beruflichen) Bildung, Landwirtschaft und der HIV/AIDS-Bekämpfung.⁴⁴ Gerade die Initiativen zur Bekämpfung der HIV/AIDS-Erkrankung hat dem Land durch die Auseinandersetzung mit den internationalen pharmazeutischen Konzernen viel Sympathie in Afrika

eingebraucht, da die Produktion von Generika unter Verletzung der internationalen Patentrechte als Priorität für die Wahrung der Menschenrechte betrachtet wird.

9. Die Wirtschaftskooperation zwischen Brasilien und Afrika

Obwohl sich das Handelsvolumen zwischen Brasilien und Afrika in den vergangenen fünf Jahren verdoppelt hat und im Jahr 2005 12,6 Mrd. US-Dollar mit weiter ansteigender Tendenz erreichte,⁴⁵ ist das Niveau doch noch immer recht gering. Gerade angesichts des Vordringens von Indien und China auf dem afrikanischen Kontinent hat Brasilien auch hier seine Eigeninteressen in besonderem Maße zum Ausdruck gebracht; so wurde die größte brasilianische Investition auf dem Kontinent mit dem Gewinn der Kohleförderungslizenz in Mosambik durch das brasilianische Großunternehmen Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) im Jahre 2004 registriert, die sich auf 122,6 Mio.\$ belief und bei der Entwicklung der Förderung 1 Mrd.\$ erreichen kann. Gleiches gilt für die Präsenz des Bauunternehmens Norberto Edelbrecht und die Aktivitäten des Ölunternehmens Petrobras, die zu dem Urteil geführt haben, Brasilien betreibe hier einen "soft imperialism" auf der Basis der Nähe zu den lusophonen Ländern des Kontinents.⁴⁶

Besonderes Augenmerk gilt den Investitionen der brasilianischen Petroindustrie in Afrika. So will die Firma Petrobras nach eigener Ankündigung in ihrem Geschäftsplan 2007-2011 ihre Investitionen im Ausland verdoppeln, wobei neben Westafrika (vor allem Nigeria und Angola) der Golf von Mexiko Schwerpunktregionen sein sollen. Insgesamt sollen im genannten Zeitraum 12,1 Milliarden US-Dollar eingesetzt werden, so dass ab 2011 568.000 Fass Öl pro Tag durch dieses Auslandsgeschäft gefördert werden könnten.

In Angola begann das brasilianische Unternehmen seine Tätigkeit im Jahre 1979, wo es gemeinsam mit dem nordamerikanischen Konzern Chevron und der französischen Total als einer der Operateure der Ausbeutung an der angolischen Küste tätig ist. Dabei beläuft sich der Anteil von Petrobras auf 27,5%, wobei eine tägliche Produktion von 9000 Barrel pro Tag erwartet wird. Weitere Erkundungen über Ölvorkommen sind in Kooperation mit der angolischen Staatsfirma Sonangol vereinbart, um zur Absicherung der Ölproduktion beizutragen.

Bereits im Jahr 1988 begann Petrobras seine Tiefwasserbohrungen in Nigeria, insbesondere im Delta des Niger, woraus sich für die internationale Produktion von Petrobras ab 2008 ein erheblicher Anteil ergeben wird, da mit einer täglichen Förderung von 105.000 Fässern gerechnet wird. Damit wird das Engagement von Petrobras in Nigeria zu einem der zentralen Bereiche der Förderung außerhalb Brasiliens. Die gesamten Reserven des Agbami Ölfeldes sollen sich auf eine Mrd. Barrel von Leichtöl exzellenter Qualität erstrecken, zu dessen Förderung Petrobras 40% der Investitionen beigesteuert hat.

Auch in Äquatorial-Guinea ist Petrobras seit Januar 2006 aktiv, wo es gelang, mit einer fünfzigprozentigen Beteiligung an der Erforschung von Ölvorkommen im Tiefwasserbereich teilzunehmen. Auch wenn die Produktion möglicherweise erst für die nächste Dekade zu erwarten ist, hat

die Firma doch große Hoffnungen, damit ihre internationalen Reserven ausweiten zu können. Vergleichbare Vereinbarungen sind von der Firma auch mit Tansania, Senegal sowie Libyen und Algerien geschlossen worden, wobei bei den letzteren Ländern die Beteiligung an den Untersuchungen für den Gassektor bedeutsam sind. Eher im traditionellen Bereich seiner Interessen befindet sich das angedachte Engagement der Firma in São Tomé e Príncipe, wo es in Kooperation mit der nationalen Aufsichtsbehörde an der Exploration weiterer Ölvorkommen im Golf von Guinea arbeitet.⁴⁷

Die Produktpalette des Außenhandels Brasiliens mit Afrika lässt durchaus eine kritische Interpretation zu, die das Eigeninteresse am Zugang zu strategischen Rohstoffen deutlich erkennen lässt: So importierte Brasilien vor allem Öl, Mineralien und tierische sowie pflanzliche Rohstoffe, während es an Afrika vor allem Zucker und Derivate (Ethanol), Fleisch und verarbeitete Produkte exportierte. Auch in der Konzentration auf die entsprechenden Staaten bestätigt sich dieses Bild erneut: Die ölexportierenden Staaten Libyen, Nigeria, Gabun, Algerien, Angola und Kongo stehen natürlich neben dem wichtigsten Partner Südafrika an der Spitze der Liste,⁴⁸ obwohl der gesamte Handel mit Afrika in einem Umfang von 2,5-3% am gesamten brasilianischen Außenhandel keine große Bedeutung für Brasiliens internationale Positionierung als Handelsmacht besitzt.

Anteil einzelner Länder am Afrika-Handel Brasiliens

	2002	2004	2006
Ägypten	8,2%	6,3%	8,9%
Algerien	21,6%	22,0%	15,7%
Angola	4,2%	3,5%	8,4%
Benin	0,2%	0,2%	0,2%
Elfenbeinküste	1,2%	0,5%	0,5%
Ghana	0,5%	1,7%	1,3%
Kongo D.R.	0,06%	0,13%	0,97%
Mali	0,2%	0,0%	0,1%
Marokko	7,6%	5,7%	4,7%
Mosambik	0,6%	0,2%	0,2%
Nigeria	31,8%	38,4%	33,8%
Senegal	0,9%	0,7%	0,5%
R. Südafrika	13,1%	12,5%	12,2%
Togo	0,1%	0,2%	0,3%
Zimbabwe	0,2%	0,1%	0,1%

Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis von www.braziltradenet.gov.br.

Dies muss jedoch nicht bedeuten, dass für die afrikanischen Staaten der Handel mit Brasilien keinen substanziellen Charakter besitzt, auch wenn er sich oftmals im traditionellen Muster von Rohstoffexporten vollzieht. Erkennbar wird daraus, dass die von der Regierung Lula angestrebte interregionale Beziehungsstruktur zu Afrika in der Umsetzung im entwicklungs- und handelspolitischen Bereich nicht trägt, sondern weithin spezifische nationale Interessen den Rahmen setzen. Die Binneninteressen des "Giganten Brasilien" stehen erkennbar über den in Wertekonsensen abgebildeten Mustern von Außenbeziehungen, für Brasilien bleibt auch weiterhin sowohl bezogen auf Lateinamerika wie auch Afrika der Regionalismus eine "second best strategy",⁴⁹ um das eigentliche Ziel der Institutionalisierung multilateraler Arenen und Regeln zu erreichen und die eigene Wirtschaftskraft zu stärken.

10. Begeisterung oder Pragmatismus – wie weit reicht Brasiliens Afrika-Engagement?

Der Überblick über die Entwicklung der brasilianischen Afrikapolitik hat gezeigt, dass sich das brasilianische Außenministe-

rium doch stark von sehr pragmatischen Kriterien in der Entwicklung des Engagements im Südatlantik und im Verhältnis zu den Partnern in Afrika leiten ließ. Dies lässt zunächst auf eine erfolgreiche Afrika-Politik Brasiliens schließen, erweist sich jedoch bei näherem Hinsehen eher als von starken Schwankungen getragenes Engagement. So lassen sich bestimmte Afrika-Konjunktoren wie in der Ära Médiçi oder Lula ausweisen, die aber auch wieder von Phasen der Reduzierung der Hinwendung zu Afrika abgelöst wurden. Die Bezeichnung "bewusster Pragmatismus" für die spezifisch brasilianische Politik gegenüber Südafrika in der Phase der Apartheid kann zwar nicht auf den gesamten Kontinent Anwendung finden, bezeichnet aber durchaus eine spezifische Mischung von Interessenkonstellationen, die Brasiliens Hinwendung zu Afrika geprägt haben.

Gerade angesichts der Dominanz von Ressourceninteressen ist natürlich die Frage nicht fehl am Platze, ob diese Süd-Süd-Beziehungen, die Brasilien bezüglich Afrikas fördert, einem von der Solidarität geprägten Ansatz folgen oder ob die Kooperation eher Charakteristika einer Nord-Süd-Beziehung reproduziert. Zumindest sind Zweifel angebracht, welche Instru-

mente das Land einsetzt, um diesen Interessen – jenseits des Strebens nach Protagonismus und dem Ausfüllen einer multilateralen Rolle – einen neuartigen Charakter zu geben. Hier wären insbesondere die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit und Investitionen im Bereich vertiefter Wertschöpfungsketten in Afrika zu erwarten. Die sehr begrenzten Anstrengungen der Entwicklungspolitik können bislang jedoch nicht dem Bild eines "neuen Gebers" im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit entsprechen, nicht nur wegen des Volumens, sondern auch bezogen auf die starke Bindung an nationale außenpolitische Prioritäten unter Verzicht auf internationale Zielvorgaben wie die Millennium-Entwicklungsziele.

Ob der Weg Brasiliens, im außenpolitischen Ansatz ökonomische und politische Beziehungen zu Afrika streng zu trennen, ein erfolgreiches Instrument darstellt, um seine Ansprüche für regionale und globale Führerschaft zu untermauern, muss daher in Frage stehen. Die Präferenz für einen Handelspragmatismus in den schwierigen Jahren des afrikanischen Kampfes um Unabhängigkeit begann sich schnell zu verändern in Richtung einer stärker politisch begründeten Strategie; es kann durchaus gesagt werden, dass insbesondere im afrikanischen Fall dieser Ansatz ungenügend war für die Entwicklung eines systematischen Politikverständnisses und politi-

scher Beziehungen zum afrikanischen Kontinent.

Brasilien musste lange um die Anerkennung durch die neuen Regierungen kämpfen, die aus dem Befreiungskampf hervorgegangen waren. Die Betonung des Kriteriums des "gegenseitigen Nutzens" kann insoweit kaum als eine hinreichende Basis der Außenpolitik Brasiliens mit Bezug auf Afrika interpretiert werden. Vielmehr erscheint es sinnvoller, an ein stärker konzentriertes Design mit dem gesamten weltpolitischen Ansatz des Landes zu denken, der auch die afrikanischen Staaten zunehmend aus ihrer Rolle als Rohstofflieferanten befreit und ihnen ermöglicht, größere Wertschöpfung zu entwickeln. Dabei wird Brasilien auf einen klugen außenpolitischen Ansatz setzen müssen, der das Design und die Ausführung der Außenpolitik, wie in der Ära Lula, durch das institutionelle, bürokratisch-professionelle Außenministerium in Verbindung mit einer substanziellen Beteiligung von Organisationen der Zivilgesellschaft bringt. Gerade die Rückkehr der brasilianischen Parteien in die Außenpolitik⁵⁰ hat am Beispiel von Lulas Partei PT (Partido dos Trabalhadores) im Verhältnis zu Südafrika nach dem Ende des Apartheid-Regimes bewiesen, dass eine rein institutionelle Außenpolitik an ihre Grenzen gerät, wenn sie sich zur sehr auf einen "bewussten Pragmatismus" einlässt.

Die brasilianische Außenpolitik gegenüber Afrika seit 1945

	1945-1964	1965-1973	1974-1990	1990-1995	1995-2002	2003 -
<i>Präsident(en)</i>	Dutra/Vargas/Kubitschek/Quadros/Goulart	Castelo Branco/Costa e Silva/Garrastazú Médici	Geisel/Figueiredo/Sarney	Collor/Franco	Cardoso	"Lula" da Silva
Afrika-Strategie	vom "Lusotropikalismus" zu "Africa Libre"	Ambiguität – Sonderbeziehung mit Südafrika	Brasilien als "Brücke" zwischen Afrika and Lateinamerika; Versuche einer Triangelarisierung SATO (1976) – South Atlantic Peace Zone (1986)	Reaktivierung der Beziehungen mit Südafrika	South Atlantic Free Trade Association	Solidarität/globale Partnerschaft; MERCOSUR-SACU
allgem. außenpolitische Strategie	Verhandlungspolitik	"Brasil – uma Grande Pôtenca" – geopolitische Großmachtspolitik	"verantwortlicher Pragmatismus"		partizipatorischer Realismus	multilateraler und regionaler Aktivismus
Binnen-Strategie	"desarrollismo", ökonomischer Nationalismus	Militarisierung und Funktionalisierung der Außenpolitik für interne Legitimität	Verteidigung des "brasilianischen Wunders"	Strukturanpassungspolitik	Strukturanpassungspolitik	begrenzte Reformpolitik
Strategie gegenüber den USA	continued loyalty with expectation of recom-pensations	"automatische Allianz"	reservierte Position	"positive Agenda"	Strategische Positionierung bi- und multilateraler Art	Globale Allianzen als Gegengewicht (G 3/G20)
Drittländer-Strategie	Diversifizierungsversuche	"globale Sprecherrolle"	"third-worldism"; "Entdeckung" Afrikas und des Nahen Ostens	Lateinamerikanisierung der Außenpolitik – MERCOSUR	lateinamerikanische Führungsrolle	aktive Nachbarschaftspolitik; globaler Gestaltungsanspruch

Anmerkungen

- ¹ Costa, Sérgio/Ribeiro Thomasz, Omar: Do discurso nacionalista único às novas etnicidades: política, anti-racismo e reafirmação, in: Iberoamericana. América Latina-España-Portugal, 14/2004, S.159-167.
- ² Costa, Sérgio: Vom Nordatlantik zum 'Black Atlantik'. Postkoloniale Konfigurationen und Paradoxien transnationaler Politik, Bielefeld 2007, S.123ff.
- ³ Lafer, Celso: La identidad internacional de Brasil, Buenos Aires 2002, S.29ff.
- ⁴ "Arte da África", 14.10.2003–4.1.2004. Centro Cultural Banco do Brasil, Rio de Janeiro.
- ⁵ Lafer, C.: La identidad internacional de Brasil, S.101ff.
- ⁶ Gratius, Susanne: Die Außenpolitik der Regierung Lula. Brasiliens Aufstieg von einer diskreten Regional- zu einer kooperativen Führungsmacht, SWP-Studie, Berlin 2004.
- ⁷ Nunes Pereira, José Maria: O Brasil e a África, in: CEBRI (ed.), Historia das Relações Internacionais do Brasil, Rio de Janeiro 2001, S.576.
- ⁸ Wöhlke, Manfred: Die Gemeinschaft Portugiesisch-sprachiger Staaten und die EU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 30/2000, S.14–21.
- ⁹ Selcher, Wayne A.: Dilemas de política en las relaciones de Brasil con Africa: Ejemplo de obstáculos en las relaciones sur-sur, in: Foro Internacional, 89/1982, S.19-38, S.36.
- ¹⁰ Balmaceda, Héctor Maria: Tendências geopolíticas em el Atlântico Sur, in: C. J. Moneta et al., Geopolítica y Política de Poder en el Atlântico Sur, Buenos Aires 1983, S.64; Forrest, Tim (1982): "Brazil and Africa: Geopolitics, Trade, and Technology in the South Atlantic", in: African Affairs, 322/1982, S.3-20.
- ¹¹ So der Brigadegeneral Laverne Wanderley im Jahr 1976, zit. in: Daly Hayes, Margaret: Brasil y el Atlântico Sur: Cambios en las Perspectivas de un problema que se vislumbra, in: C. J. Moneta et al., Geopolítica y Política de Poder en el Atlântico Sur, Buenos Aires 1983, S.90.
- ¹² Hurrell, Andrew: The Politics of South Atlantic Security: A Survey of Proposals for a South Atlantic Treaty Organization, in: International Affairs, 2/1983, S.182.
- ¹³ Ebd., S.186.
- ¹⁴ Ebd., S.188.
- ¹⁵ Sombra Saraiva, José Flávio: Do silencio à afirmação: relações do Brasil com a África, in: Amado Luiz Cerro (org.), O desafio internacional. A política exterior de Brasil de 1930 a nossos dias, Brasília 1994, S.280.
- ¹⁶ Nunes Pereira, J. M.: O Brasil e a África, S.577.
- ¹⁷ Selcher, Wayne A.: Brazilian Relations with Portuguese Africa in the Context of the Elusive 'Luso-Brazilian Community', in: Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 1/1976, S.25-58.
- ¹⁸ Penna Filho, Pio: África do Sul e Brasil: diplomacia e comércio (1918-2000), in: Revista Brasileira de Política Internacional, 1/2001, S.79ff.
- ¹⁹ Sombra Saraiva, J. F.: Do silencio à afirmação, S.301.
- ²⁰ Dzidzienyo, Anani/Turner, Michael: African-Brazilian Relations: a Reconsideration, in: Wayne A. Selcher (ed.), Brazil in the International System: The Rise of a Middle Power, Boulder/Col. 1981, S.201-218, S.207.
- ²¹ D'Adesky, Jacques: As Relações económicas Brasil-Africa no contexto das Relações internacionais, in: Política e Estratégica, 4/1985, S.615.
- ²² Selcher, W. A.: Dilemas de política en las relaciones, S.27.
- ²³ Ebd.
- ²⁴ White, Lyal: South Atlantic Relations: From Bilateral Trade Relations to Multilateral Coalition Building, in: Cambridge Review of International Affairs, 3/2004, S.535.
- ²⁵ Ebd., S.534.
- ²⁶ Rede des brasilianischen Botschafters Luiz Tupy Caldas de Mura am 24.11.1998 vor den VN, <http://www.un.int/brazil/speech/99d-ltcm-agnu-zone-peace-s-atlantic.htm>.
- ²⁷ Roelofse-Campbell, Zélia: Sudáfrica y Brasil: vecinos en ambos lados del Atlântico, in: Wilhelm Hofmeister/Francisco Rojas/Luis Guillermo Solis (Hrsg.), La precepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos. Tomo 2: África, Asia y Europa, Rio de Janeiro 2007, S.137.
- ²⁸ White, Lyal: South Atlantic relations: from bilateral trade relations to multilateral coalition building, in: Cambridge Review of International Affairs, 3/2004, S.529.

- ²⁹ White, Lyal: South Africa-Mercosur: Long Process, Little Progress, Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 2002.
- ³⁰ Roelofse-Campbell, Z.: *Sudáfrica y Brasil*, S.152.
- ³¹ Vgl. den Bericht über die letzten gemeinsamen Manöver ATLASUR VI, unter <http://www.alide.com.br/artigos/atlasurVI/index1.htm>, Stand: 9.6.2007.
- ³² Vgl. die Unterlagen zu UNAVEM III: http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unavem_f.htm, Stand: 15.4.2007.
- ³³ Vgl. Joint Statement by President Mbeki of South Africa and President Fernando Henrique Cardoso of Brazil, 13 December 2000, <http://www.info.gov.za/speeches/2000/001218945a1001.htm>, Stand: 10.6.2007.
- ³⁴ Das inhaltlich sicherlich ertragreichste Dokument von IBSA ist die Erklärung der 2. Sitzung der Trilateralen Kommission von Kapstadt vom 10./11.3.2005, vgl. <http://www.unb.br/irel/ibsa/g3docs/CapeTownMinisterialCommunique.pdf>, Stand: 10.6.2007.
- ³⁵ Soares de Lima, Maria Eugenia/Hirst, Mónica: Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibility, in: *International Affairs*, 1/2006, S.21-40.
- ³⁶ Zur Einschätzung dieser neuen Allianz-bildungen für die internationale Politik und insbesondere die Gestaltung des Multilateralismus, vgl. Manz, Thomas: Allianzen und Gruppen im Global Governance-System – Multilateralismus zwischen partikularen Interessen und universellen Anforderungen, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2/2007, S.25-45.
- ³⁷ <http://www.africa-union.org/root/AU/Conferences/Past/2006/November/SummitASA/doc/en/DECLARATION.doc>
- ³⁸ Schläger, Catrina: *New Powers for Global Change? Herausforderungen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit: Das Beispiel Brasilien*, Berlin: FES Briefing Paper 3-Dialogue on Globalization/März 2007, S.7.
- ³⁹ Vgl. hierzu http://www.abc.gov.br/abc/abc_ctpd.asp, Stand: 25.4.2007.
- ⁴⁰ Vgl. http://www.abc.gov.br/abc/abc_ctpd_palo.p.asp (25.5.2007).
- ⁴¹ Penna Filho, P.: *África do Sul e Brasil*, S.85.
- ⁴² Stamm, Andreas: *Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Brasilianischen Kooperation: eine Portfolioanalyse*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2006, S.5f.
- ⁴³ Schläger, C.: *New Powers for Global Change?*, S.6.
- ⁴⁴ Ebd., S.9.
- ⁴⁵ Zanini, Fabio/Sorbara, Marc: Brazil is coming to Africa, in: *Daily Nation* vom 2. Februar 2007, <http://www.africafiles.org/article.asp?ID=14139>, Stand: 25.5.2007.
- ⁴⁶ Ebd.
- ⁴⁷ Zum Gesamtbereich vgl. die Website von PETROBRAS, <http://www2.petrobras.com.br>, Stand: 12.4.2007.
- ⁴⁸ Santana, Ivo de: *Relações econômicas Brasil-África: a Câmara de Comércio Afro-Brasileira e a intermediação de negócios no mercado africano*, in: *Estudos Afro-Asiáticos*, 3/2003, S.551.
- ⁴⁹ Soares de Lima, Maria Eugenia: *Brazil's Alternative View*, in: Gordon Mace/Louis Bélanger (ed.), *The Americas in transition. The contours of Regionalism*, Boulder/Col. 1999, S.145.
- ⁵⁰ Almeida, Paulo Roberto de: *Relações internacionais e política externa do Brasil, História e sociologia da diplomacia brasileira*, Porto Alegre 1998, S.235ff.

Die brasilianische Agrarpolitik und ihre sozialen Auswirkungen

Gilberto Calcagnotto

1. Einführung: Der dornige Weg eines Schwellenlands zur Agrarmacht

Brasilien gehört neben China, Indien, Mexiko und Südafrika zum Kreis der regionalen Führungsmächte. Es ist mit einem Bruttoinlandsprodukt von US\$ 1,3 Billionen bereits die neuntgrößte Wirtschaftsmacht weltweit und ist mit einer Agrarfläche von 263,6 Mio. ha neben China, Australien und den USA eine der vier größten Agrarmächte der Welt. Dank seiner unterschiedlichen Klimabedingungen, die von einer Äquatorialzone im Norden bis zur gemäßigten Zone im Süden reichen, hat es eine diversifizierte Landwirtschaft mit Früchten der tropischen und gemäßigten Zone. Es ist der weltweit größte Lieferant von Zuckerrohr, Orangensaft, Zitrusfrüchten und Kaffee, der zweitgrößte Lieferant von Sojabohnen, der drittgrößte Lieferant von Tabak und Geflügelfleisch sowie einer der weltweit größten Lieferanten von Mais, Reis und Rindfleisch.¹

Der Weg dazu wurde zielbewusst beschritten. Er fing dezidiert Mitte der 60er-Jahre mit der erstmaligen Ausformulierung einer konsistenten Agrarpolitik unter dem Militärregime an. Diese besteht gegenwärtig im Wesentlichen aus zinsgünstigen Krediten für Investitionen, Anbau sowie für Vermarktung und aus einer Preisstützungspolitik für die wichtigsten Agrarprodukte. Hinzu kommt ein relativ geringer Anteil für die Finanzierung etwa der strategisch nicht minder wichtigen Agrarforschung, der einzelstaatlichen Agrarberatungsstellen und von allgemeinen Infrastrukturinvestitionen wie Straßen, Häfen etc. Flankierend dazu gibt es seit der Regierung Cardoso im Ansatz, seit der Regierung Lula eine konsistentere, wenn auch

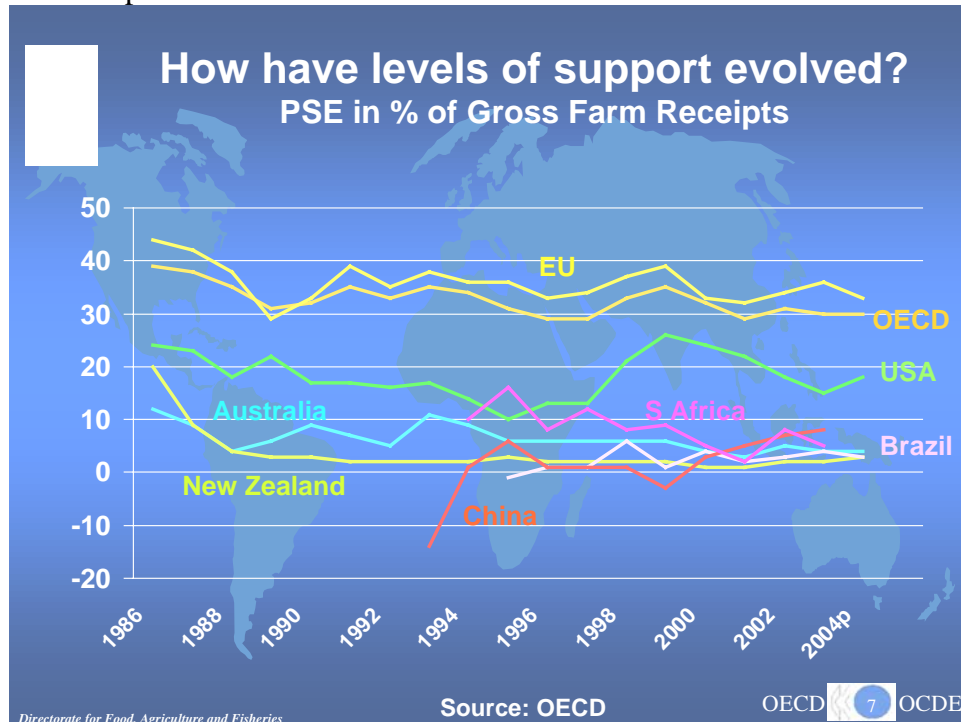
noch nicht ausreichende Sozialpolitik für Kleinbauern und Landlose.

Die staatliche Interventionspolitik hat jedoch eine längere Tradition in Brasilien – die Mindestpreispolitik seit 1945, die Kreditpolitik begann gar 1936. Allerdings wandelt sich seit Mitte der 80er-Jahre die staatliche Rolle grundlegend, und die relative Bedeutung privater Finanzierungsquellen nimmt stark zu. Auch als Ergebnis dieser – quantitativ allerdings kaum ins Gewicht fallenden – Förderungspolitik haben sich die weltweiten Wettbewerbsvorteile brasilianischer Agrarprodukte enorm verbessert. Denn eines der wesentlichen agrarpolitischen Ziele war und ist – neben der Sicherung von Nahrungsmitteln für den Binnenmarkt und der Erschließung zusätzlicher Finanzquellen für die Industrialisierung des Landes – die Unterstützung exportorientierter Primärgüter. Die einschlägigen Exporterlöse stellen den Löwenanteil des brasilianischen Außenhandelsüberschusses dar und tragen damit ganz wesentlich zur Schuldenfähigkeit Brasiliens bei. Trotzdem reiht sich Brasilien seit mehr als einem Jahrzehnt unter die agrarliberalsten Staaten der Welt ein (s. nachfolgende Graphik 1). Die rasche Reaktionsfähigkeit eines Wirtschaftssektors, dessen Klimaabhängigkeit wegen der sich über mehr als dreißig Breitengrade erstreckenden Territorialfläche relativ gering ist, macht ihn und die auf ihm aufbauenden Verarbeitungszweige mit zu den wichtigsten Tragsäulen des brasilianischen Außensektors. Da aber diese Reaktionsfähigkeit nicht nur laufende Kosten wie Saatgut und Dünger, sondern auch solche Kosten wie Landnutzung und Arbeitseinsatz betrifft, sind soziale und ökologische Folgen unmittelbar mit ihrem außenwirtschaftlichen Erfolg verbunden, und zwar im positiven

wie im negativen Sinne. Vorliegender Artikel beschränkt sich auf den Zusam-

menhang "Agrarpolitik und soziale Folgen".

Grafik 1: Anteil der staatlichen Subventionen am Einkommen der Agrarproduzenten in OECD- und Nicht-OECD-Ländern 1986-2004



Quelle: Melyukhina, O.: OECD Review.²

Die Frage ist also: Wem dient die Agrarpolitik letztlich? Spezifischer: Kann Brasilien aus der Agrarpolitik ein Mittel zur Konsolidierung seiner Position als regionale Führungsmacht und global player machen? Sind die sozialen Folgen seines Agrarwirtschaftswachstums ein positiver oder negativer Beitrag zum Aufbau einer glaubwürdigen Grundlage für sein Handeln als global player?

Vorliegender Artikel gliedert sich demnach wie folgt: Der Darstellung der Agrarpolitik in ihren Grundzügen und in ihrer phasenhaften Entwicklung folgt ein Überblick über die Performance des Agrarsektors, dem sich eine kurze Darstellung der sozialen Folgen anschließt.

2. Brasilianische Agrarpolitik im Überblick

Drei grundlegend unterschiedliche Phasen kennzeichnen die Entwicklung der brasilianischen Agrarpolitik seit Ausrufung der Republik im Jahre 1889: eine von den Agraroligarchien direkt und ohne systematische staatliche Interventionen vornehmlich privat betriebene Politik der Förderung von Primärgüterexporten (1889-1930), eine stärker binnenmarktorientierte Agrarpolitik mit zunehmend starken Staatsinterventionen im Zuge der Import substituierenden und exportorientierten Industrialisierung (1937 bis Mitte der 1980er-Jahre) und schließlich (seit Mitte der 1980er-Jahre) eine im Rahmen der Außenhandelsöffnung

und Marktliberalisierung verfolgte Politik der zunehmend vom Privatsektor selbst finanzierten Agrarförderung.

Die erste Phase war durch den Einfluss regionaler Agraroligarchien geprägt, die hinter dem Diskurs eines laissez-faire-Staates ihre Exportinteressen durchsetzten und faktisch bei Rückgang etwa der weltweiten Kaffeenachfrage den Staat als Retter in der Not einzusetzen versuchten – mit durchaus unterschiedlichem Erfolg.³ Hauptmerkmal dieser Phase war der Primärgüterexport, dessen Hauptprodukt – Kaffee – vor allem in Minas Gerais und São Paulo angebaut wurde, wobei dem im Nordosten angebauten Zuckerrohr und den entsprechenden Agraroligarchien sowie allen anderen Agrarprodukten eine Nebenrolle in Wirtschaft und Politik zukam. Der Landbau war arbeitsintensiv und beruhte fast ausschließlich auf der naturgegebenen Fruchtbarkeit des Bodens.⁴

Die zweite Phase eröffnete eine langanhaltende Periode, die mit der Revolution von 1930 die Grundlage für die brasilianische Industrialisierung schuf und dem landwirtschaftlichen Sektor insgesamt eine zusätzliche Funktion aufbürdete: die der Substitution von Nahrungsmittelimporten und der Finanzierung des für die Industrialisierung erforderlichen Kapitalimports.⁵ Unter der Diktatur des "Estado Novo" unter Getúlio Vargas (1937-1945) wurde die Importsubstitutionsstrategie zur Richtschnur der brasilianischen Industrialisierung, und die städtisch-industriellen Gruppen erweiterten ihre Position innerhalb der neuen Kräftekonstellation, während die Agraroligarchien ebenso wie der Agrarsektor überhaupt an Einfluss verloren.

Eine explizite staatliche Förderungspolitik der Nahrungsmittelproduktion (neben der von Agrarexportprodukten) wurde gerade wegen dieses Machtverlustes der Agraroligarchien erstmalig formuliert, während zugleich eine krisenhafte Entwicklung den Kaffeeexport bremste und den Einfluss der

Kaffeeoligarchie zurückdrängte. So entstand die Kreditpolitik für binnenmarktorientierte Agrarprodukte bei der Banco do Brasil im Jahr 1936, und 1965 wurde sie zu einem "Nationalen Agrarkreditsystem" bestehend aus Investitions-, Anbau- und Vermarktungskrediten besonders für Exportkulturen ausgebaut; mit zeitweise Negativzinsen (s. weiter unten Grafik 3) wurde der Einsatz von chemischen und mechanischen Betriebsmitteln ("Grüne Revolution") vor allem in den 70er-Jahren stark gefördert, womit auch brasilianische Import substituierende Düngemittelfabriken und Maschinenhersteller vorangetrieben wurden. Die 1945 eingeführte Mindestpreispolitik betraf zunächst nur sechs Nahrungsmittel, wurde jedoch bereits 1951 auf 5 weitere Produkte und schließlich 1962 auf Produkte tierischen Ursprungs sowie agrarische Rohstoffe ausgeweitet.⁶

In der dritten Phase fand – bedingt durch die Verschuldungskrise seit 1982 und die dadurch notwendig gewordene Strukturanpassung – eine Schwerpunktverlagerung der Agrarfinanzierung vom Staats- auf den Privatsektor statt. Anfang der 1980er-Jahre begann eine erste Reformwelle mit einer drastischen Drosselung des öffentlichen Kreditvolumens und Kürzung des Subventionsanteils (der 1979 bereits mehr als US\$ 6 Mrd. erreicht hatte),⁷ gefolgt von einer Maxiabwertung der nationalen Währung und einer Reihe weiterer Maßnahmen zum Ausgleich der Zahlungsbilanz. Diese Reform der Agrarpolitik wurde durch die Herabsetzung von Steuern (z.B. Abschaffung der Umsatzsteuer für Primärgüter-Exporte) sowie von mengenmäßigen Exportrestriktionen und Zöllen (z.B. auf Weizenimporte) konsolidiert. Ende der 80er-/Anfang der 90er-Jahre wurden diese durch eine umfassende Handelsliberalisierung und Deregulierung der Agrarmärkte potenziert.

Die makroökonomischen Turbulenzen wirkten sich direkt auf den Agrarsektor aus. In nur zehn Jahren wechselten sich

ganze sechs "Stabilisierungspläne" im immer wieder gescheiterten Versuch einer Inflationsbekämpfung ab, womit sie nacheinander Euphorie und Enttäuschung erzeugten. Eine für den Agrarsektor besonders relevante Folge dieses Wechselbades war die Flucht in reale Anlageobjekte wie Land und Viehzucht, die zeitweise zu einem erheblichen Anstieg der jeweiligen Preise führte, um gleich darauf einen jähen Abfall und gravierende finanzielle Krisen nach sich zu ziehen. Erst nach dem erfolgreichen Real-Plan seit 1994 stabilisierten sich diese Preise auf einem Niveau rd. 50% unterhalb des Preisniveaus von Anfang der 1980er-Jahre. Dies wirkte sich positiv auf die Durchführung eines umfassenden Agrarreformplanes aus.⁸

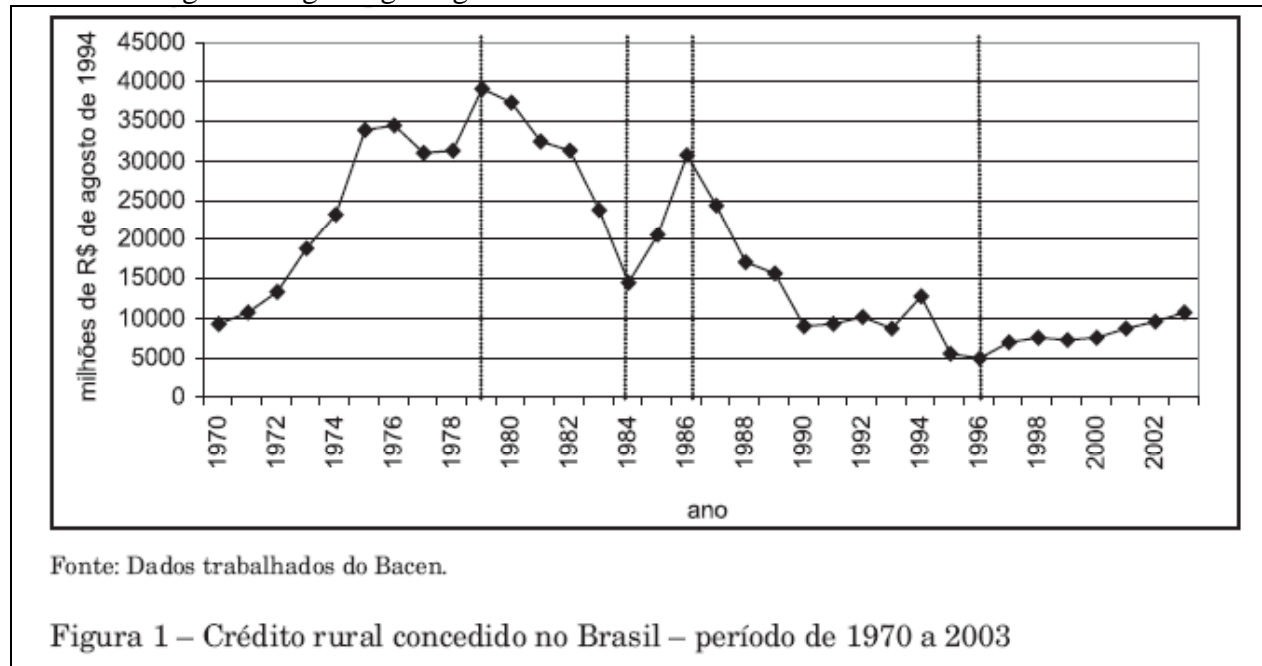
In den 90er-Jahren fiel das Agrarkreditvolumen auf rd. die Hälfte desjenigen der 80er-Jahre (s. Grafik 2). Parallel zur Herabsetzung der vergebenen Agrarkredite aktivierte der Staat seine Preisstützungspolitik durch Aufkauf von Nahrungsmitteln (z.B. 1987 27% der Reis- und 24% der Maisernte), um deren Binnenpreise zu sichern, die Versorgung nicht zu gefährden und Devisen einzusparen. Ähnlich verfuhr die Regierung zwischen 1992 und 1995, doch jetzt kaufte auch der Privatsektor Nahrungsmittel an, und zwar – auf Grund der nun bestehenden Handelsöffnung – verstärkt im Ausland. Dies veranlasste die Regierung zur alsbaldigen Teilräumung ihrer Nahrungsmittellager, und diese sanken bereits 1999 auf nur noch 2% des Jahresverbrauchs.

Gleichzeitig verlagerte sich die Hauptfinanzierungsquelle für Agrarkredite vom Staats- auf den Privatsektor. War in den 1980er-Jahren das Schatzamt mit 64% aller Agrarkredite die wichtigste Finanzierungsquelle des Agrarsektors, so avancierten die Privatbanken⁹ bis Ende der 1990er-Jahre mit 40% zur wichtigsten Quelle des Agrarkredits, während auf das Schatzamt nur

noch 2% aller vergebenen Agrarkredite entfielen. Um den Staatshaushalt zu entlasten, wurden gesetzliche Abgaben wie die für Regionalentwicklungsfonds, Beschäftigungsfonds u.a.m. teilweise zweckgebunden für Agrarkredite. Zusätzliche Finanzierungsquellen für den Agrarsektor wurden dadurch erschlossen, dass ausländischen Investitionen eine Finanzsteuerbefreiung für Anlagen im Agrarsektor gewährt wurde. Dem selben Zweck diente die Einführung eines produktgebundenen "Agrarschuldtitels" (Cédula do Produto Rural) zum vorgezogenen Verkauf der Ernte. Außerdem wurden die Kreditbedingungen von Verarbeitern, Lieferanten und Händlern an die Agrarproduzenten gelockert, womit insbesondere die modernsten Segmente des Agrarsektors begünstigt wurden. Schließlich wurden die hoch subventionierten Märkte für Weizen (ab 1987) und Zuckerrohr (in den 1980er-Jahren) sowie die stark regulierten Zuckerexporte (Mitte der 1980er-Jahre) sowie Zuckerrohr- und Alkoholmärkte (Ende der 1990er-Jahre) dereguliert.¹⁰ Als Gesamtergebnis dieser Reformen fiel der Budgetanteil für Agrarausgaben von 5,65% in den 1980er-Jahren auf nur noch 2,11% in den Jahren 1995-1999¹¹ – ein durchaus willkommener Beitrag zur Sanierung des Staatshaushalts.

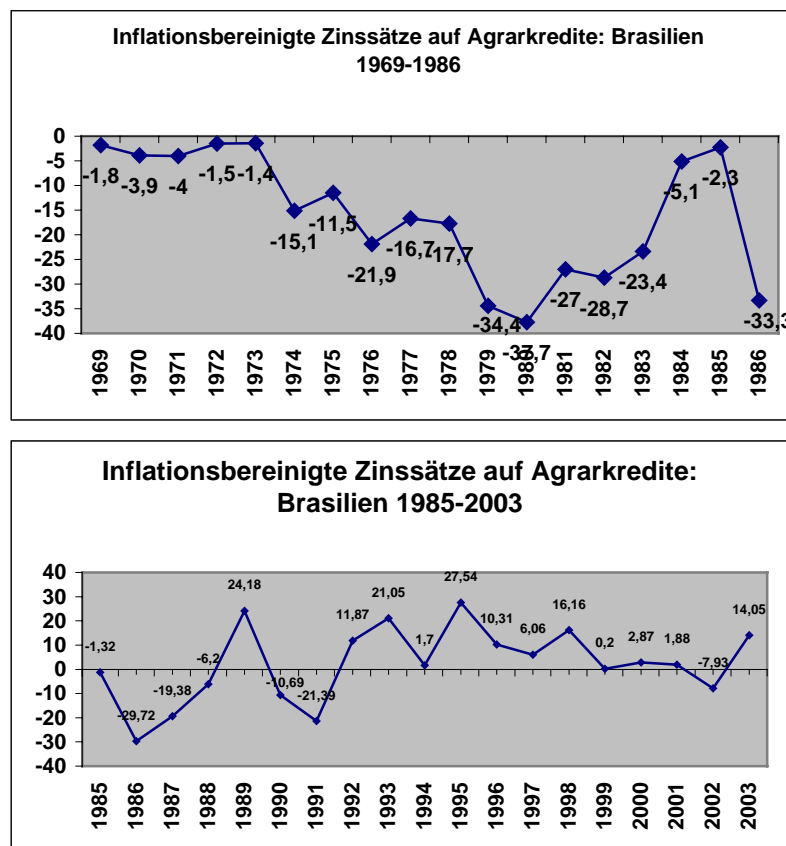
Einen Überblick über den Verlauf der wichtigsten Säule der Agrarpolitik – der Vergabe von zinsgünstigen Krediten – vermitteln nachfolgende Grafik 2 an Hand von inflationsbereinigten Jahreszahlen¹² sowie Grafik 3 mit der Angabe der realen Jahreszinssätze für Agrarkredite nach Daten der brasilianischen Zentralbank.¹³ Grafik 2 ist die deutlich phasenhafte Entwicklung der Agrarkreditpolitik mit Spitzen in den Jahren 1979 und 1986 sowie mit Tälern in den Jahren 1984 und 1996 zu entnehmen. Grafik 3 weist nach, dass die Zeit real negativer Zinssätze erst 1992 (einzige Ausnahme: 1989) effektiv zu Ende war.

Grafik 2: Vergabe zinsgünstiger Agrarkredite in Brasilien 1970-2003



Quelle: Daten der brasilianischen Zentralbank in: Bacha, C./Danelo, L/Del Bel Filho, E.: Evolução, S.48.¹⁴

Grafik 3: Inflationsbereinigte Zinssätze 1969-2003



Quelle: Bearbeitung durch den Verfasser nach Rohdaten von Bacha, C./Danelo, L/Del Bel Filho, E.: Evolução, S.55.¹⁵

Auf Grund der im Jahr 2004/2005 durch drastisch zurückgehende Erzeugerpreise ausgelösten schweren Krise der Landwirtschaft¹⁶ hat sich die Regierung Lula genötigt gesehen, die Rolle des Staates erneut zu stärken, um die schlimmsten Auswirkungen zu lindern. Milliarden schwere Umschuldungsverhandlungen,¹⁷ Aufstockung des Volumens zinsgünstiger Agrarkredite auf R\$ (bras. Real) 44,35 Mrd. (=ca. US\$ 19,05 Mrd. vom 31.12.2005),¹⁸ staatliche Aufkäufe der Ernte zu garantierten Mindesterzeugerpreisen, erhebliche Aufstockung der Mittel für die Kleinbauernpolitik PRONAF¹⁹ waren einige der Maßnahmen.

3. Performance des Agrarsektors: Preise, Produktion, Produktivität, Vermarktung

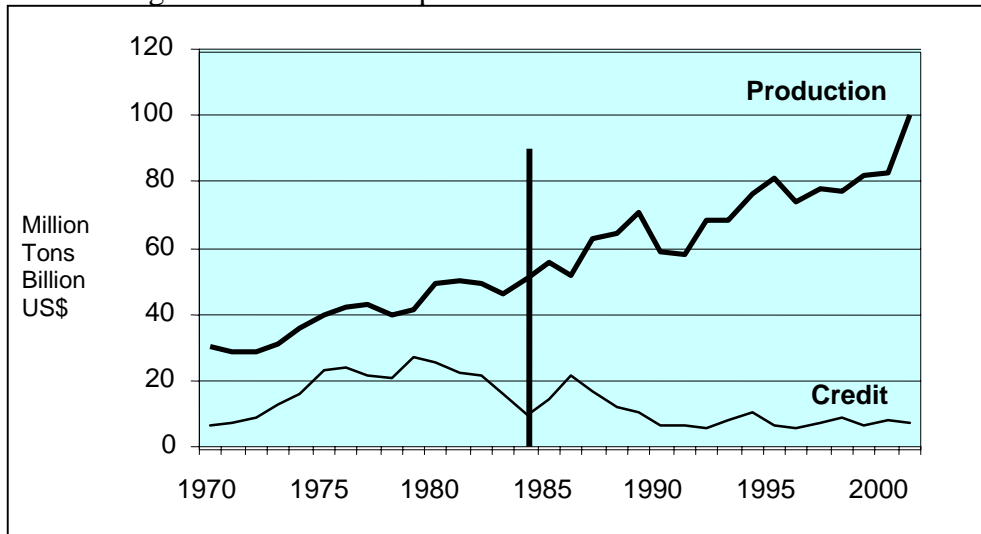
In der Literatur wird nachgewiesen, dass indirekt wirkende makroökonomische Faktoren außerhalb des Agrarsektors diesen oft stärker beeinflussen als sektorspezifische politische Maßnahmen. Dies ist besonders dann der Fall, wenn erstere in Form von überbewerteter nationaler Währung und Importsubstitutionsstrategien die meisten Agrarprodukte implizit mehr besteuern, als die Agrarpolitik sie zu fördern vermag. Diese Aussage muss jedoch im Fall Brasilien differenziert werden.²⁰

Zum einen hat die Reform der Agrarpolitik in der dargestellten dritten Phase dazu geführt, dass der Agrarsektor – im Unterschied zu den Dekaden von 1950 bis 1980 – in den 1980er-Jahren schneller wuchs als der Industriesektor, und in den 1990er-Jahren die Wachstumsrate auch noch diejenige des Dienstleistungssektors über-

stieg. Von 1980 bis 1998 ist das brasilianische BIP um nur 40% gewachsen, das des Agrarsektors jedoch um 70%. Damit machte der Agrarsektor zuvor verlorene BIP-Anteile wieder wett und widersprach damit der geläufigen Feststellung, dass die Bedeutung des Agrarsektors für das BIP linear zurückgehe, je stärker sich das Land entwickle. Darin zeigt sich nach Helfand "wie kraftvoll sich die von der brasilianischen Regierung zwischen 1980 und 1998 verfolgten Politiken ausgewirkt haben".²¹

Zum anderen aber zeigt die Entwicklung im Hinblick auf Agrarkredite und hinsichtlich des Konkurrenzverhältnisses zwischen Export- und Binnenmarktkulturen, dass spezifische Agrarpolitiken oftmals ihre Wirkung verfehlen, gerade weil Faktoren von außerhalb des Agrarsektors stärker in den selben hineinwirken als die Agrarpolitiken selbst. Grafik 4 macht an Hand der Entwicklung der Kornproduktion (Getreide-, Soja-, Mais-, Kaffee- und Bohnenproduktion) auf den Zusammenhang aufmerksam, dass Agrarkredite und Agrarproduktion sich nur in der Startphase der 70er-Jahre parallel aufwärts entwickelten, danach jedoch eine divergierende Tendenz aufwiesen: Nahm die Agrarproduktion seit Anfang der 1980er-Jahre weiter explosiv zu, so fielen die Agrarkredite seitdem drastisch zurück. Diese sich nach der Startphase der Agrarmodernisierung deutlich öffnende Schere zwischen Kornproduktion und zinsgünstigen Agrarkrediten mag ein Anzeichen dafür sein, dass Letztere bei der Finanzierung von Anfangsinvestitionen (Landmaschinen usw.) besonders relevant sind, während in späteren Phasen andere Faktoren in den Vordergrund treten.

Grafik 4: Agrarkredite und Kornproduktion 1970-2001

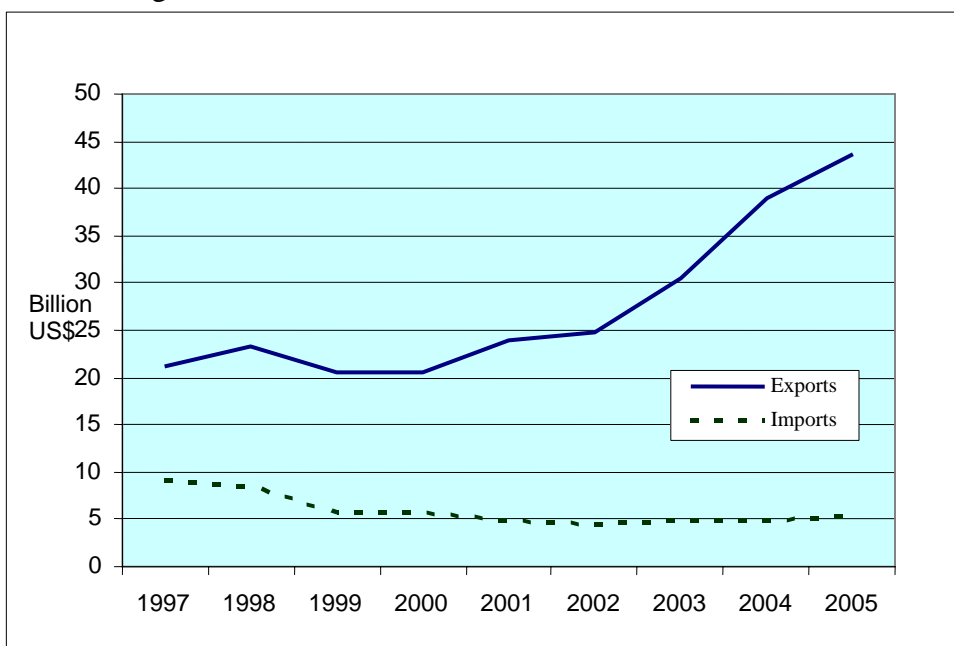


Quellen: Ernte: CONAB, Ministério da Agricultura; Agrarkredit: Banco Central.²²

Grafik 5 stellt die Entwicklung von Brasiliens Agraraußenhandel von 1997-2005 dar, wobei das gesamte Agribusiness, also einschließlich verarbeiteter Agrarprodukte wie Sojakuchen, Kakaomasse oder Zucker usw., berücksichtigt wird. Bei der abgebildeten Kurve ist die relative Stagnation der Exporte im Zeitraum 1997-2000 festzu-

stellen, der ab 2001 aber ein regelrechter Exportboom folgte. Mehr als alles andere war die Entwicklung seit 2001 ein Ergebnis der Maxi-Abwertung um ca. 45% im Jahr 1999, auch wenn zunächst fallende internationale Preise für brasilianische Agrexporte die Abwertungsvorteile neutralisierten.

Grafik 5: Agribusiness und Außenhandel 1997-2005



Quelle: SECEX, Brasilianisches Ministerium für Entwicklung, Industrie und Handel.²³

Umgekehrt weist Helfand nach,²⁴ dass die vom Stabilisierungsplan Plano Real herbeigeführte Aufwertung der brasilianischen Währung in den Jahren 1995-1998 die in Brasilien angebauten Binnenmarktprodukte (Bohnen, Mais, Baumwolle, Milch, Reis und Weizen) stark unter Importdruck setzte. Die in diesem Zeitraum getätigten Importe waren durchschnittlich drei Mal so hoch wie die der Jahre 1985-1989; und sie sanken entsprechend um 40% in den Jahren 1999-2001, d.h. nach der großen Abwertung um nominal rd. 50% in 1999.²⁵ Von der Aufwertung der Jahre 1995-1998 wurden die Exporte nicht besonders stark betroffen, weil die für die Exportprodukte benötigten Einsatzmittel durch die aufgewertete Nationalwährung generell billiger wurden, womit die aufwertungsbedingte Verteuerung der Exporte abgemildert werden konnte. Die Produktion von Geflügel und Schweinefleisch hat von dieser Verbilligung wegen der Importintensität ihrer Einsatzmittel ganz besonders profitiert. Insgesamt wuchsen die Exporte zwischen 1985-1989 und 1995-1998 immerhin noch um 34%, die von Geflügelfleisch gar um 130%.²⁶

Fragt man also im Hinblick auf das Konkurrenzverhältnis zwischen Export- und Binnenmarktproduktion nach Gewinnern und Verlierern, so sind die exportorientierten Agrarprodukte²⁷ Gewinner. Berücksichtigt man die Zeit nach der Maxi-Abwertung von 1999, so kann man bei den fünf wichtigsten Exportgütern (Sojabohnen, Sojakuchen, Kaffeebohnen, Rohzucker und gefrorener Orangensaft) eine explosive Exportzunahme von US\$ 5,405 Mrd. (1990-1994) auf knapp das Doppelte (US\$ 10,455 Mrd.) im Jahr 2003 feststellen.²⁸ Verlierer waren Binnenmarktprodukte, die durch Handelsliberalisierung und Deregulierung stärker der ausländischen Konkurrenz ausgesetzt waren und sich folglich zu überproportionalen Anstrengungen für Produktivitätssteigerungen gezwungen sahen. Gemessen an der Produktionsmenge nahm der Anteil von

Reisimporten insgesamt von 6% (1980) auf 15% (Ende der 1990er-Jahre) zu,²⁹ auch gemessen am Verbrauch vergrößerte sich der Importanteil bei Reis beständig von 1,6% (1990-1992) auf 6,2% (1995-1997) und sogar 7,8% (2000-2004).³⁰ Bei Weizen ist der Produktionsrückgang – wegen Deregulierung und des Wegfalls der Weizen-subsidierung – mit 50% geradezu dramatisch gewesen. Insgesamt verdreifachten sich die Nahrungsmittelimporte zwischen 1985-1989 und 1995-1998 von rd. US\$ 2 Mrd. jährlich auf US\$ 6 Mrd. Bei Bohnen vergrößerte sich der Importanteil an dem inländischen Bohnenverbrauch von durchschnittlich 3,4% (1990-1992) auf 5,1% (1995-1997). Da aber die Bohnenproduzenten dank ihrer Produktivitätsgewinne einen Rückgang von 20% der Anbaufläche mehr als wettmachen konnten, verminderte sich der entsprechende Importanteil im weiteren Verlauf (2000-2004) wieder auf durchschnittlich 3,0%.³¹ Mit der Maxi-Abwertung des brasilianischen Real um nominal rd. 50% im Jahr 1999 gingen die Nahrungsmittelimporte rasch zurück,³² und erhebliche Produktivitätsgewinne haben sich relativ schnell eingestellt.³³ Trotz dieser zeitweisen Verschlechterung ist festzuhalten, dass Brasilien lediglich bei Weizen (mit 55,5% Importanteil am inländischen Verbrauch im Durchschnitt der Jahre 2000-2004) wesentlich von Importen abhängig ist. Sonstige Nahrungsmittelimporte haben – vielleicht mit der Ausnahme von Reis – eine eher marginale Bedeutung.³⁴ Die politisch geförderte Agrarexportorientierung führte schließlich zu einem Exportanteil, der gemessen an der gesamten Agrarproduktion mit 31% in 2004³⁵ weit oberhalb des Anteils vom gesamten Export am brasilianischen BIP (2006: 16,8%) liegt.³⁶

Die Produktivität des Agrarsektors erfuhr im Zeitraum zwischen 1975 und 2003 in jeder Hinsicht eine erhebliche Verbesserung. Besonders hervorragend entwickelte sich die Arbeitsproduktivität, die von Index 100 auf knapp 300 sprang,³⁷ gefolgt

von der Hektarertragskraft, die von 100 auf etwas unter 200 anstieg, und von der Kapitalproduktivität, die sich allerdings nur unterdurchschnittlich auf gut 150 verbesserte.³⁸ Die überragende Produktivität des Faktors "Land" hängt sicher mit dem verstärkten Einsatz von Betriebsmitteln wie Kunstdünger³⁹ und Pestiziden zusammen. Barros⁴⁰ weist diesem verstärkten Einsatz moderner agrarischer Betriebsmittel zwei Drittel des Produktionszuwachses und dem allgemeinen Wachstum der Faktorproduktivität nur ein Drittel zu. Einen bildlichen Eindruck dieser Entwicklung vermittelt Grafik 6 durch eine Gegenüberstellung der Entwicklung von Anbaufläche und Körnerernte im Zeitraum von 1991 bis 2005; sie macht deutlich, dass die Agrarfläche zwar ausgeweitet wurde, jedoch bei weitem nicht im gleichen Tempo wie die Körnerproduktion gewachsen ist – ein Beleg für die gewachsene Hektarertragskraft. Weitere produktivitätssteigernden Aspekte sollen hier noch erwähnt werden, da sie die im vorliegenden Artikel gestellte Frage nach sozialen Folgen der Agrarpolitik direkt oder indirekt berühren:

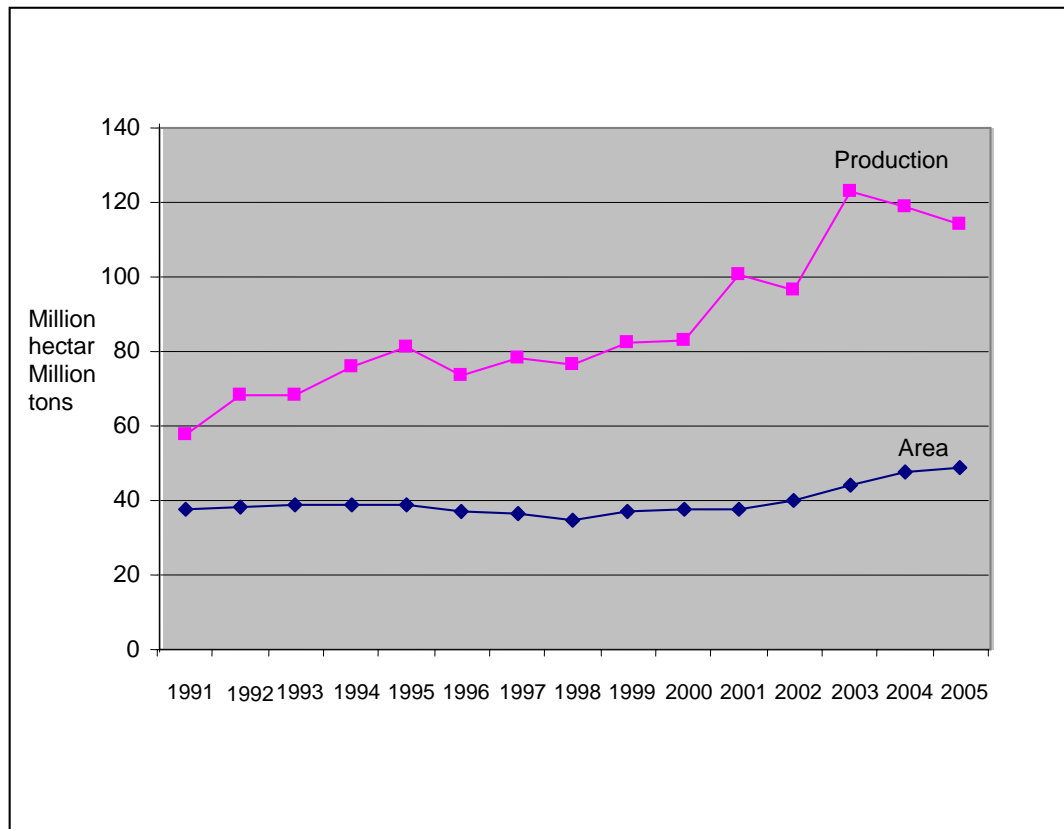
- der Einsatz von großteils durch jahrzehntelange Forschung der staatlichen Agrarforschungsstelle EMBRAPA verbesserten Sorten,
- die Aufgabe vom Landbau auf marginalen Böden,
- die Nutzung ertragreicherer Böden auf neu erschlossenen Agrarflächen unter Einsatz neuerer Technologien,
- die Betriebsaufgabe durch weniger effiziente Agrarproduzenten und
- die regionale Verlagerung der Anbaufläche auf bisher unerschlossene Gebiete der Zentralwestregion, wo sich auf Grund eines besonders intensiven technologischen Wandels Skaleneffekte einstellen und Agrargroßbetriebe vor allem für den Anbau von Baumwolle, Mais, Sojabohnen und die damit

verbundene Rinderzucht und agrarindustrielle Tierproduktion entwickeln konnten.⁴¹

Die trotz fallender Preise für landwirtschaftliche Maschinen unterdurchschnittliche Steigerung der Kapitalproduktivität in den 90er-Jahren ist einerseits auf die fehlende Verfügbarkeit von Investitionskrediten, andererseits aber auch auf den ungenügenden Zugang von kleinen und mittleren Agrarbetrieben zu Kapital und Krediten zurückzuführen.⁴² Die Kapitalproduktivität ist allerdings regional stärker in solchen Bundesstaaten, die mit einer besseren Infrastruktur ausgestattet sind und eine inputintensive Landwirtschaft betreiben wie beispielsweise Paraná, São Paulo und Rio Grande do Sul, wo der Düngereinsatz mit 250-300 kg/ha dem von Japan und Korea vergleichbar ist.⁴³

Am meisten ist, wie erwähnt, die Arbeitsproduktivität gestiegen – teilweise als Überreaktion der Agrarbetriebe auf gestiegene Lohnkosten. Denn Letztere waren zwar von Index 100 im Jahr 1987 auf 55 in 1994 gefallen, doch schon 1995 erholten sie sich auf Grund der wirtschaftlichen Stabilisierungsmaßnahmen des Plano Real auf 85 und konsolidierten sich in den folgenden Jahren auf einer Höhe von über 90.⁴⁴ Dennoch fühlten sich die Agrarbetriebe derart unter Lohnkostendruck gestellt, dass die Beschäftigung im Agrarsektor zwischen 1992 und 2002 um 13% von 18,5 auf 16,14 Millionen zurückging, und zwar am schnellsten in den traditionell am meisten modernisierten Regionen des Südostens und Zentralwestens. Hier ging der Beschäftigungsanteil an der gesamten landwirtschaftlichen Beschäftigung von 26 auf 23% bzw. von 7 auf 6% zurück, während er im Süden bei 6% stabil blieb. Im Nordosten, wo der Modernisierungsstand relativ niedrig ist, stieg der Beschäftigungsanteil sogar von 45 auf 50%.⁴⁵

Grafik 6: Anbaufläche und Körnerproduktion 1991-2005



Quelle: CONAB, Brasilianisches Ministerium für Land- und Viehwirtschaft sowie Nahrungsmittelversorgung.⁴⁶

Hinsichtlich der Betriebsgröße begünstigte, wie dargelegt, die Agrar- und Wirtschaftspolitik der 80er- und 90er-Jahre zum einen die Exportorientierung, zum anderen die Verlagerung von Agrarbetrieben auf Regionen mit billigem Land und großen Skaleneffekten. Beide Mechanismen wiederum spiegeln die tendenziell fortschreitende Erhöhung der betriebswirtschaftlich sinnvollen Betriebsgröße wider. Durch Kauf oder Aufgabe kleinerer Betriebe verminderte sich so die Anzahl der Agrarbetriebe seit den 1980er-Jahren um 8 bis 16%.⁴⁷ Diese strukturelle Tendenz zur Landbesitzkonzentration setzt vor allem die Kleinsten unter den Kleinen unter zunehmenden Druck. So ging der Anteil von Kleinbetrieben (mit weniger als 10ha) an der Gesamtzahl der Agrarbetriebe zwischen 1980 und 1995 von 50,35% auf 49,43% zurück, und deren Flächenanteil verminderte sich von 2,47% auf 2,23%. Parallel dazu nahm der Anteil der Großbetriebe (mit mehr als 1.000 ha) an der Ge-

samtzahl von 0,91% auf 1,01% zu, während ihr Flächenanteil bei 45,12% und 45,10% praktisch stabil blieb.⁴⁸

3. Soziale Auswirkungen der Agrarpolitik

Für die sozialen Folgen der in den 1980er- und 1990er-Jahren erfolgten Veränderungen im Agrarsektor sind insbesondere drei Prozesse relevant: die Schaffung von landwirtschaftlichem und nicht-landwirtschaftlichem Einkommen, die Beschäftigungsentwicklung und der Zugang zu Landbesitz sowie zu Angeboten der öffentlichen Politiken.

Was die Schaffung von Einkommen auf dem ländlichen Gebiet – wo sich die meisten Armen und extrem Armen befinden – angeht, so ist es zum einen erfreulich, mit der OECD⁴⁹ festzustellen, dass

das brasilianische Pro-Kopf-Einkommen zwischen 1991 und 2000 insgesamt um 29% anstieg und dass die Anzahl der in Armut⁵⁰ lebenden Menschen in Stadt und Land um 18% zurückging. Andererseits aber darf die Tatsache, dass die Anzahl von extrem Armen auf dem Land schneller schrumpfte als in der Stadt, nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Ärmsten der Armen auf dem Land gerade diejenigen gewesen sind, die am meisten Einkommen eingebüßt haben: Nach einer detaillierten Auswertung von demographischen Mikrodaten stellten Helfand und Levine⁵¹ fest, dass zwischen 1991 und 2000 das Einkommen der beiden ärmsten Zehntel der ländlichen Bevölkerung jeweils um 98% und um 24% nicht gewachsen, sondern zurückgegangen ist. Mit anderen Worten: Das Einkommen der 10% Ärmsten der Armen in der brasilianischen Landwirtschaft ist in zehn Jahren nahezu gänzlich verschwunden, das des zweitärmsten Zehntels ist immerhin noch zu 76% vorhanden, obwohl auch dieses Zehntel kaum etwas zu verlieren hatte: Die "extreme poverty line" (umgerechnet ca. US\$ 0,33 Tageslohn) verläuft nämlich drei Stufen höher, die Armutslinie (umgerechnet ca. US\$ 0,66 Tageslohn) gar fünf Stufen höher. Für diese Zehntel aber erhöhten sich die Einkommen desto mehr, je höher das jeweilige Zehntel auf der Einkommenskala rangierte (nämlich um jeweils 6%, 18%, 27%, 35% und 37%). Auch oberhalb der Armutslinie erhöhten sich die ländlichen Einkommen um jeweils 39%, 37% und 37%. Leider sind keine Angaben über die absolute Zahl von betroffenen Landbewohnern in den jeweiligen Zehnteln gemacht worden, so dass man hieraus für die festgestellte erhebliche Reduzierung ländlicher Armut in Brasilien während der 1990er-Jahre noch keine genaue Aussage ableiten kann.

Die durchschnittliche Verbesserung der Einkommensverhältnisse für die Armen auf dem Land in Brasilien ist jedoch nicht ausschließlich auf höhere Einkünfte aus

einer landwirtschaftlichen Tätigkeit zurückzuführen. Vielmehr entfallen hierauf lediglich 70% bzw. 60% des ländlichen Einkommens im Nordosten bzw. im Südosten.⁵² Die restlichen 30% oder 40% teilen sich relativ gleichmäßig zwischen "nicht-landwirtschaftlichen" und "anderen" Einkommensquellen auf; unter Letztere fallen insbesondere direkte Einkommenstransfers der Regierung in Form von Sozialhilfe oder Pensionen. Für die Einkommenszuwächse zwischen 2000 und 2001 waren diese offiziellen Einkommenstransfers im Nordosten sogar die wichtigste Quelle.⁵³ Ferner muss bezüglich der Einkünfte aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten zwischen Einkünften aus Produktion und Einkünften aus Lohnarbeit unterschieden werden: Letztere sind im Nordosten nur für 16% des Einkommens der Armen verantwortlich, im Südosten aber für 39% – ein Indiz für die im Südosten weiter vorangeschrittenen landwirtschaftlichen Lohnarbeitsverhältnisse und für die im Nordosten häufigere Beschäftigung im (häufiger armen bis extrem armen) Familienbetrieb.

Nicht unerwartet fiel die Anzahl der landwirtschaftlich Beschäftigten in Brasilien zwischen 1992/1993 und 2001/2002 um 13,8% von 18,4 Millionen auf 15,8 Millionen zurück – und zwar umso schärfer, je rasanter das je nach Region unterschiedliche Modernisierungstempo war: Drastischster Rückgang war dementsprechend im Südosten (-24%) und im Zentralwesten (-23%) festzustellen; am geringsten im Nordosten (-5,6%). Die Veränderungen in der Art der Hauptbeschäftigung deuten auf eine zunehmende Produktivitätssteigerung und fortschreitende Schaffung von Lohnarbeit hin. Der Beschäftigungsrückgang bei unbezahlten Familienarbeitskräften fiel mit -24% unverhältnismäßig stärker aus als der von Selbstbeschäftigten (-7%). Auch die Zahl der landwirtschaftlichen Arbeitgeber ging mit -17% stärker zurück als der von Landarbeitern mit -13%. Regional zeigt sich der Nordosten im nationalen Vergleich erneut als Nachzügler, indem die

auffallendste Veränderung hier in der Verlagerung von "unbezahlten Familienarbeitskräften" hin zu "Subsistenz-Beschäftigten" liegt, während im Südosten und Zentralwesten ein viel stärkerer Rückgang von Arbeitgebern als von Arbeitnehmern zu verzeichnen war. Im Süden schließlich war die Entwicklung wieder anders, da die Anzahl an mithelfenden Familienangehörigen und Lohnarbeitern stärker zusammenschumpfte als die von Arbeitgebern, was auf eine tendenzielle Kapitalisierung der Agrarbetriebe schließen lässt.⁵⁴

Eine Analyse des ungenügenden Zugangs zu Landbesitz führt zur Schlussfolgerung, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Produktivität und/oder der Betriebserweiterung durch Kleinbauern oder auch zur Erweiterung des Zugangs zu Grund und Boden für landlose Landarbeiterfamilien überhaupt – etwa im Zuge verstärkter Anstrengungen zur Agrarreform – dringend notwendig sind. Denn nur so könnte der Agrarsektor seine ökonomische und soziale Funktion effektiv erfüllen. Im Nordosten z.B. stellte Helfand auf Grund einer Analyse des Agrarzensus von 1995-1996 fest, dass 88% aller Agrarbetriebe kleiner als 50 ha waren, dass aber das Durchschnittseinkommen auch nur der Betriebe zwischen 20 und 50 ha nicht einmal dafür ausreichend war, um die Linie extremer Armut zu erreichen. In den anderen drei Regionen (Süden, Südosten, Zentralwesten) lag dieser Prozentsatz bei lediglich 20% aller Agrarbetriebe. Unter Zugrundelegung der Armutslinie (von R\$ 131,97, entsprechend einem Mindestlohn nach Barros)⁵⁵ aber belief sich der geschätzte Prozentsatz in diesen drei Regionen auf eine Größenordnung zwischen einem Drittel und der Hälfte aller Agrarbetriebe.⁵⁶

4. Schlussfolgerung: Agrarmodernisierung – nicht ausreichend oder gar falsche Lösung für Kleinbauern?

Brasilien kämpft zwar an vorderster Front gegen die Agrarsubventionen der Industrieländer, doch seine Regierung zeichnet sich historisch gerade durch bedeutenden agrarpolitischen Interventionismus aus.⁵⁷ Allerdings dienten diese Staatseingriffe im Laufe der Zeit sich wandelnden Zielen, und der Staat bediente sich dabei unterschiedlicher Mittel. Einer langen Phase den gesamten Agrarsektor diskriminierender Staatsinterventionen⁵⁸ zu Gunsten der industriellen Entwicklung (ca. 1930 bis 1965) folgten eine Phase kompensierender Staatsinterventionen zur Förderung der (Export-) Produktion durch agrarindustrielle Anbautechniken (1965-1985) sowie eine Phase (seit 1985) der fortschreitenden Ablösung staatlicher durch private Finanzierung und Absicherung der Agrarproduktion und -vermarktung. Damit wurde Brasilien schließlich zu einem Land mit den weltweit geringsten Agrarsubventionen.

Welche sozialen Folgen ergaben sich daraus? Durch niedrigere Verbraucherpreise sind die Konsumenten von Agrarprodukten in Stadt und Land als Endverbraucher zweifelsohne zu ultimativen Nutznießern vor allem der letzten agrarpolitischen Phase geworden. Niedrige Nahrungsmittelpreise stellen einen wesentlichen Beitrag zur Armutsreduzierung in Stadt und Land dar.

Aber auch in der Agrarproduktion beschäftigte Landarbeiter haben offensichtlich von der Agrarpolitik zuletzt deutlich profitiert, denn ihr durchschnittliches Mo-

natseinkommen nahm zwischen 1992 und 2001 um 11% von R\$ 144 auf R\$ 159 zu. Darüber hinaus ist die ländliche Armut in dem genannten Jahrzehnt laut offiziellen Statistiken (die nach anderen Kriterien als denen der OECD aufgestellt wurden) um ganze 8% zurückgegangen.⁵⁹

Kann man diese positiven Effekte ausschließlich oder auch nur überwiegend den beschriebenen agrarpolitischen Maßnahmen zuweisen? Offensichtlich nicht, wie differenziertere Untersuchungen des wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituts IPEA⁶⁰ belegen. Ihnen zufolge sind die agrarpolitisch herbeigeführten Strukturverbesserungen (darunter insbesondere die bessere Ausbildung der Arbeitskraft) lediglich für 20% des Einkommenszuwachses von Landarbeitern und für ebenfalls 20% der Reduzierung von Armut und extremer Armut verantwortlich. Weitere 60% bzw. 70% des Rückgangs von Armut bzw. extremer Armut entfielen auf direkte Einkommenstransfers an die Armen und extrem Armen in Form von öffentlichen Renten und Pensionen. Die verbleibenden 20% sind schließlich auf die Verminderung der Anzahl unterhaltsabhängiger Familienangehöriger zurückzuführen.

Diese an sich bereits stark ernüchternde differenzierte Betrachtung hätte die soziale Komponente brasilianischer Agrarpolitik noch deutlicher entzaubert, wenn sie die oben dargestellte Verschlechterung der Situation der beiden ärmsten Zehntel im brasilianischen Agrarsektor berücksichtigt hätte. Diese Situation zu verändern ist die sich selbst gestellte Aufgabe des 2003 ins Leben gerufenen, im Jahr 2006 bereits über

acht Millionen arme Familien in Stadt und Land umfassenden Programms "Bolsa-Família" ("Familien-Stipendium"). Eine auch nur annähernde Einschätzung dieses Programms hätte aber den Rahmen dieses Artikels gesprengt.⁶¹

Die OECD-Analyse schließt ihrerseits ihre Analyse mit der Feststellung, Brasilien hätte seine Agrarpolitiken weitgehend reformiert, so dass nun der größere Teil positiver Effekte von dem Abbau agrarprotektionistischer Maßnahmen in anderen (insbesondere OECD-)Ländern abhängt. Allein schon eine Halbierung der Agrarsubventionen könne Brasilien einen Wohlfahrtsgewinn von US\$ 1,7 Mrd. bescheren. Von diesem Wohlfahrtsgewinn würden nicht nur die "kommerziellen" Agrarbetriebe profitieren, sondern durchaus auch die "nicht-kommerziellen" Familienbetriebe und sogar die nicht-landwirtschaftlichen Haushalte und lohnabhängigen Landarbeiter.⁶²

Auch wenn man – gerade vor dem oben beschriebenen Hintergrund einer wahrhaft ernüchternden Erfahrung hinsichtlich der Armutsreduzierung – diese optimistische OECD-Sicht nicht unbedingt teilen muss, in einem Punkt ist der OECD-Analyse zuzustimmen: Mit Hilfe der erwarteten zusätzlichen Devisengewinne können sozialpolitische Handlungsspielräume so weit ausgebaut werden, dass über "stop-gap measures" à la Familien-Stipendium hinaus stärkere Staatsinvestitionen in Gesundheit und Bildung getätigt werden können und sollten, um auf diese Weise "die armen Haushalte zur (ökonomischen) Anpassung erst fähig (zu) machen".⁶³

Anmerkungen

¹ Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD): OECD Review of Agricultural Policies: Brazil, OECD Publishing, 2005, <http://www.wourceoced.org/agriculture/9264012540>, S.26, 28.

² Melyukhina, Olga: OECD Reviews of Agricultural Policies in Brazil, China, and South Africa, Pretoria, 19.4.2006, file:///D:/Temporary%20Internet%20Files/Content.IE5/SJXFAQN5/331,7,How have levels of support

- evolved? PSE in % of Gross Farm Receipts, Stand: 10.6.2007.
- 3 Mueller, Charles: Gênese da Estratégia Agrícola no Brasil – uma Interpretação, in: Revista Brasileira de Economia, Nr.1/1984, S.7-8. Der Autor weist darauf hin, dass die erste Maßnahme zum Schutz der Kaffeeexporte im Rahmen des privaten Kaffee-Abkommens von Taubaté im Jahre 1906 zustande kam, mit dem sich die Kaffeeproduzenten untereinander (angesichts der Weigerung des Staates einer geforderten Intervention gegenüber) auf den Aufkauf vom Kaffeeüberschuss zum Zweck eines späteren Verkaufs zu günstigeren Preisen einigten; die Zentralregierung beteiligte sich an einer ähnlichen Maßnahme erst bei den ähnlich gelagerten Exportkrisen der Jahre 1917 und 1921, ebd., S.12-13.
 - 4 Hanono, David: Políticas de apoyo y subvenciones al agro en Brasil. Investigación & Desarrollo, Departamento de Capacitación & Desarrollo de Mercados, Bolsa de Comercio de Rosario, <http://www.bcr.com.ar>, S.3.
 - 5 Vgl. Mueller, C.: Gênese da Estratégia Agrícola no Brasil, S. 18-19.
 - 6 Miller, Paiva Ruy/Schattan, Salomão/Freitas, Claus F. Trench de: Setor Agrícola do Brasil. Comportamento econômico, problemas e possibilidades, hrsg. von Universidade de São Paulo, São Paulo 1976, S.146.
 - 7 Helfand, Steven M.: The Distribution of Subsidized Agricultural Credit in Brazil: Do Interest Groups Matter?, in: Development and Change, 32(3), 2001, S.465-490.
 - 8 Helfand, Steven M.: The Impact of Agricultural Policy Reforms on the Agricultural Sector in Brazil, in the 1990s: Implications for the Pro-Poor Agricultural Policies, Paris 2003, S.3.
 - 9 Auf Grund einer Regierungsverordnung zur teilweisen Zwangshinterlegung der Sichteinlagen der Banken bei der Zentralbank und der Zweckverwendung eines Teils davon für Agrarkredite.
 - 10 Helfand, S.M.: The Impact of Agricultural, S.7-8.
 - 11 Ebd., S.4-5.
 - 12 In absoluten Zahlen zu konstanten Werten der brasilianischen Währung Real vom August 1994.
 - 13 Gesammelt durch Bacha, Carlos José Caetano/Danelo, Leonardo/Del Bel Filho, Egmar: Evolução da Taxa de Juros Real do Crédito Rural no Brasil, Período de 1985 a 2003, in: Teoria e Evidência Econômica, vol.14, n°26, 2006, S.48, 55.
 - 14 Ebd., S.48.
 - 15 Ebd., S.55.
 - 16 Vgl. IPEA: Política Agrícola, in: Boletim de Conjuntura, Nr.73, Brasília 2006, S.69-74, www.ipea.gov.br
 - 17 Vgl. ebd., S.75ff.
 - 18 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: Plano Agrícola e Pecuário 2005-2006, Síntese das Medidas, <http://www.agricultura.gov.br>, Stand: 20.2.2007.
 - 19 Die von der Bundesregierung geförderte Finanzierung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft (agricultura familiar) sprang von R\$ 2,4 Mrd. in 2002 auf R\$ 5,6 Mrd. in 2004 und sollte 2006 das Volumen von R\$ 9,0 Mrd.erreichen. Vgl. Ministério do Desenvolvimento Agrário: Plano Safra 2005/2006 para Agricultura Familiar, Brasília 2006, S.2,4, <http://www.creditofundiario.org.br/bibliotecaview/materiais-de-divulga-01/plano2005.pdf>, Stand: 20.2.2007.
 - 20 Vgl. Krueger, Anne O./Schiff, Maurice/ Valdés, Alberto: Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economywide Policies, in: The World Bank Economic Review, Band 2, Nr.3, 1988, S.255-272. Für Brasilien: Helfand, Steven M./Gervásio Castro de Rezende: The Impact of Sector-Specific and Economy-Wide Policy reforms on Agriculture: The Case of Brazil, 1980-1998. Working Paper 01-34, Department of Economics, University of California, Riverside 2001, <http://www.economics.ucr.edu/papers01/01-34.pdf>, Stand: 30.3.2007.
 - 21 Helfand, S.M.: The Impact of Agricultural, S.12, 24.
 - 22 Zit. in Mueller, Charles/Mueller, Bernado: The Evolution of Agriculture and Land Reform in Brazil, 1960-2006, Paper prepared for the the Conference in honor of Werner Baer, Univ. of Illinois, Dec. 1-2, 2006, S.5, <http://www.econ.uiuc.edu/~facchini/werner/ready/Mueller%20and%20Mueller%20revised%2025%2009%20006.doc>, Stand: Februar 2007.
 - 23 In: Mueller, C./Mueller, B.: The Evolution of Agriculture, S.10.
 - 24 Siehe Helfand, S.M.: The Impact of Agricultural, S.13.

- ²⁵ Vgl. Pereira, Thiago Rabelo/Carvalho, Alexandre: Desvalorização Cambia e seu Impacto sobre Custos e Preços Industriais no Brasil. IPEA. TD 711, Brasília 2000, S.6, http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_711.pdf
- ²⁶ In: Helfand, S. M.: The Impact of Agricultural, S.14.
- ²⁷ Sojabohnen, -öl- und -kuchen, Orangensaft, Zucker, Kakaobohnen und -derivate, Kaffeebohnen und löslicher Kaffee sowie Rind-, Schweine- und Geflügelfleisch. Nach Helfand, S.M.: The Impact of Agricultural, S.48
- ²⁸ Nach Zahlen des brasilianischen Industrie- und Handelsministeriums, in: OECD: OECD Review of Agricultural, S. 62.
- ²⁹ Helfand, S.M.: The Impact of Agricultural, S.13.
- ³⁰ OECD: OECD Review of Agricultural, S.45.
- ³¹ Ebd., S.45.
- ³² Ebd., S.42.
- ³³ Helfand, S.M.: The Impact of Agricultural, S.13.
- ³⁴ OECD: OECD Review of Agricultural, S.45.
- ³⁵ Ebd., S.46
- ³⁶ Angaben der Nationalen Entwicklungsbank BNDES, 2006, www.folhaonline.com.br
- ³⁷ Nach Berechnungen von Gasques, Bastos und Bacchi, zitiert in: OECD: OECD Review of Agricultural, S.49.
- ³⁸ Siehe Grafik, in: ebd.
- ³⁹ Der Düngerverbrauch sprang von 4,2 Mio. Tonnen im Jahr 1980 auf 5,74 Mio. Tonnen in 1998, FAO-Daten, in: Helfand, S.M.: The Impact of Agricultural, S.50; Von 1990 bis 2002 betrug der Zuwachs rund 140%. Dabei blieb die Anbaufläche relativ konstant, OECD: OECD Review of Agricultural, S.50.
- ⁴⁰ Barros, Alexandre L. Mendonça de: Capital, Produtividade e Crescimento da Agricultura: O Brasil de 1970 a 1985, Promotionsarbeit an der Universität von São Paulo, ESALQ, Piracicaba 1999, zit. in: Helfand, Steven M.: The Impact of Agricultural Policy Reforms on the Agricultural Sector in Brazil, in the 1990s: Implications for the Pro-Poor Agricultural Policies, Paris 2003, S.15.
- ⁴¹ Ebd., S.16; OECD: OECD Review of Agricultural, S.47.
- ⁴² Gasques, José G./ Conceição, Júnia Christina P.R. da: Transformações Estruturas da Agricultura e Produtividade Total dos Fatores, Documentos para Discussão Nr.768, IPEA, Brasília 2000. Ähnlich: Helfand, S.M.: The Impact of Agricultural, S.17.
- ⁴³ OECD: OECD Review of Agricultural, S.47.
- ⁴⁴ Daten der wirtschaftswissenschaftlich forschenden Getúlio-Vargas-Stiftung, in: Helfand, S.M.: The Impact of Agricultural, S.50.
- ⁴⁵ OECD: OECD Review of Agricultural, S.51.
- ⁴⁶ In: Mueller, C./Mueller, B.: The Evolution of Agriculture, S.9.
- ⁴⁷ Helfand, S. M./Brunstein, L. P.: The Changing Structure of the Brazilian Agricultural Sector and the Limitations of the 1995/96 Agricultural Census, in: Revista de Economia e Sociologia Rural, 39(3), 2001, S.179-203.
- ⁴⁸ Brasilianisches Statistisches Bundesamt IBGE: Zensus von 1980, 1985 und 1995. Zit. in: OECD: OECD Review of Agricultural, S.52.
- ⁴⁹ Ebd., S.55.
- ⁵⁰ Die OECD legt ihren Berechnungen die Daten des Atlas of Human Development zugrunde; demnach entsprechen die Armutslinie sowie die Linie extremer Armut jeweils einem halben bzw. einem Viertel des im August 2000 in Brasilien geltenden Mindestlohnes von R\$ 151,00 umgerechnet ca. US\$ 1,33 täglich, vgl. OECD: OECD Review of Agricultural, S.192; Eine abweichende Definition von Armut und extremer Armut ist die vom Brasilianischen Statistischen Bundesamt IBGE und von Ricardo Paes de Barros, denen zufolge als Grenzwert für extreme Armut der Wert angegeben wird, der einem halben monatlichen Mindestlohn, d.h. einem Wert von R\$ 68,00, entspricht, während der Grenzwert für die Armutslinie einem ganzen Mindestlohn in Höhe von R\$ 136,00 in konstanten Werten von 1999 entspricht. Vgl. Barros, Ricardo Paes de: Evolução da Pobreza e do Trabalho Rural no Brasil dos Anos 90, in: Maurício F. Blanco (Hrsg.): Estrutura Agrária, Mercado de Trabalho e Pobreza Rural no Brasil. IPEA, 2004, zit. in: Helfand, Steven M.: The Impact of Agricultural Policy Reforms on the Agricultural Sector in Brazil, in the 1990s: Implications for the Pro-Poor Agricultural Policies, Paris 2003, S.17-18.
- ⁵¹ Helfand, Steven M./Levine, E.: The Evolution of Poverty, Inequality, and Related Variables

- in Rural Brazil: 1991-2000, report prepared for OECD, 2004, zit. in: OECD: OECD Review of Agricultural Policies: Brazil, OECD Publishing, 2005, <http://www.wourceoecd.org/agriculture/9264012540>, S.183.
- ⁵² Daten von Ferreira, Francisco H. G./Lanjouw, Peter: Rural Nonfarm Activities and Poverty in the Brazilian Northeast, *World Development*, 29, Nr.3/2001, S.509-528, in: Helfand, Steven M.: The Impact of Agricultural Policy Reforms on the Agricultural Sector in Brazil, in the 1990s: Implications for the Pro-Poor Agricultural Policies, Paris 2003, S.19.
- ⁵³ OECD: OECD Review of Agricultural, S.187.
- ⁵⁴ Ebd., S.186.
- ⁵⁵ Daten der wirtschaftswissenschaftlich forschenden Getúlio-Vargas-Stiftung.
- ⁵⁶ Helfand, S.M.: The Impact of Agricultural, S.20; Da die Volkszählung nicht-monetäres Einkommen außer Acht lässt, ist eine Unterschätzung vom nicht-monetären Einkommen bei den unteren Einkommensschichten laut OECD ebenso anzunehmen wie eine Überschätzung des Rückgangs monetären Einkommens. Vgl. OECD Review, ebd., S.192.
- ⁵⁷ Vgl. Hanono, D.: Políticas de apoyo y subvenciones al agro en Brasil, S.16.
- ⁵⁸ Vgl. Helfand, Steven M.: "The Political Economy of Agricultural Policy in Brazil: Decision Making and Influence from 1964 to 1992, in: *Latin American Research Review*, 34/1999, Nr.2, S.38.
- ⁵⁹ Vgl. Barros, Ricardo Paes de: Modernização Agrícola e Pobreza, in: *Desafios do Desenvolvimento*, Nr.1(1), August 2004, S.40.
- ⁶⁰ Vgl. Ebd., S.40.
- ⁶¹ Vgl. für eine Evaluierung des 1. Jahres des Programms "Bolsa-Família" (das damals noch unter dem Namen "Fome Zero" bekannt war): Clóvis Zimermann (Hrsg.): *Combate à Fome e o Direito Humano à Alimentação: O Primeiro Ano do Programa Fome Zero do Governo Lula*, hrsg. von FIAN International, Heidelberg 5.11.2004, www.pt.org.br
- ⁶² Vgl. OECD: OECD Review of Agricultural, S.188-90.
- ⁶³ Ebd., S.190.

Zur Entwicklung der brasilianischen Christenheit am Ende der Moderne

Hans-Jürgen Prien

1. Vorüberlegungen

Ohne in eine Epochendiskussion eintreten zu wollen, sei Folgendes bemerkt: Die Moderne, als deren Ausgangspunkt im allgemeinen der Ausbruch der Französischen Revolution 1789 betrachtet wird, begann in mancherlei Hinsicht in Brasilien erst 1889 mit dem Sturz der Monarchie und dem dadurch bedingten Ende der kolonialzeitlichen Form der von der Krone bestimmten katholischen Patronatskirche und der Anfang 1890 dekretierten Trennung von Kirche und Staat. Die revoltierenden Militärs waren vom Geist des Positivismus erfüllt, dessen Maxime seitdem die Staatsflagge schmückt: "Ordem y Progresso" (Ordnung und Fortschritt). Die Trennung von pouvoir spirituel und pouvoir matériel war eine Grundforderung in Comtes "System der positiven Politik". Die schon im Kaiserreich entstandene positivistische Kirche¹ sollte nur eine unbedeutende Randerscheinung in Brasilien bleiben. Auch wenn der Einfluss positivistischen Denkens nach 1890 eher geringer wurde, entwickelte der aus ihm entstandene Szientismus eine Langzeitwirkung, d.h. die These, die behauptet, dass die Methoden der Naturwissenschaften in allen Bereichen der Forschung, einschließlich der Humanwissenschaften, der Philosophie und der Sozialwissenschaften zur Anwendung gelangen müssen".² In dieser Hinsicht kann man mit Kolakowski von einer szientistischen Ideologie sprechen,³ die eine gefährliche Herausforderung für die christliche Theologie darstellt.

Da die Begriffe Zweite Moderne oder Postmoderne, mit denen häufig die gegenwärtige Epoche bezeichnet wird, noch sehr unscharf sind, spreche ich lieber vom Ende der Moderne. Bezeichnet wird damit eine

Umbruchphase, in welcher der Nationalstaat durch die unrevidierbare Globalisierung an Souveränität verliert, in der weltweit prekäre Arbeitsverhältnisse zunehmen und in der sich eine Weltgesellschaft herausbildet. In Brasilien fällt das Ende der Moderne in die zweite Hälfte der 80er-Jahre, national mit dem Ende der Militärdiktatur (1964-1985) durch die Wahl des ersten zivilen Präsidenten (1985) und der neuen Verfassung (1988), international mit dem Fall der Berliner Mauer (1989) und dem bald darauffolgenden Zusammenbruch des sowjetkommunistischen Systems.

Das Bevölkerungswachstum Brasiliens war in der Moderne enorm. Rechnete man 1883 mit ca. 13 Mio. Einwohnern,⁴ so lag die Einwohnerzahl 1970 bei 90 Mio. und verdoppelte sich in 34 Jahren, also bis 2004, auf 181,8 Mio. War Brasilien 1889 noch eine ländliche Gesellschaft mit maximal 20% Städtern, so war es um die Jahrtausendwende eine überwiegend urbane Gesellschaft (ca. 80%). Die gewaltigen Wanderungsbewegungen haben die traditionelle Religiosität verändert. Durch die Migration haben sich kirchliche Bindungen gelockert oder aufgelöst, nicht nur bei Katholiken, sondern auch bei Angehörigen der ursprünglich stark ländlich geprägten "Evang. Kirche Lutherischen Bekenntnisses in Brasilien" (EKLBB), der Kirche des deutschen Einwandererprotestantismus, deren ethnische Komponente immer mehr an Bedeutung verlor.

2. Katholizismus in der Moderne: Kirchenpolitik und kirchliche Entwicklung

Die Trennung von Kirche und Staat bildete

ein Trauma für den Episkopat. So gern die Bischöfe die durch das Ende einer staatlichen Kultusverwaltung ermöglichte Handlungsfreiheit begrüßten, so wenig wollten sie eine Trennung beider Gewalten hinnehmen, die für sie Ausdruck des Laizismus war. Denn nach dem katholischen *Ordo*-Begriff, dem der positivistische am nächsten steht, muss der Staat ein *instrumentum Dei* sein. Im Sinne des römischen Antimodernismus lehnten die Bischöfe Religionsfreiheit strikt ab und behaupteten die Identität der Untertanen der religiösen und der zivilen Gesellschaft.⁵ Man kann das Leitmotiv der katholischen Kirchenpolitik darin sehen, im Zeichen des Nationalismus zu einem Bündnis zwischen Kirche und Staat zu kommen, wobei der Staat die röm.-kath. Kirche zwar nicht zur Staatskirche, aber doch zur Kirche des brasilianischen Volkes fast in seiner Gesamtheit, d.h. zur "Nationalkirche" erklären sollte. Diesem Ziel der Wiederherstellung ihrer Vorrangstellung im Sinne des *corpus christianum* bzw., wie man in Lateinamerika sagt, des Modells der Christenheit, also der katholischen Einheitsgesellschaft, sollte die der röm.-kath. Kirche unter dem populistischen Diktator Getúlio Vargas mit der Verfassung von 1934 sehr nahe kommen. Diese Verfassung, die ihr ein erhebliches Maß an öffentlicher Anerkennung sicherte, betrachtete sie zugleich als einen Sieg über die protestantischen Kirchen, die sie, indem sie sie mit Nationalismus und Nativismus identifizierte, als unbrasilianische, ausländische Sekten nach Kräften zu diffamieren trachtete. Seit 1934 ist der katholische Religionsunterricht wieder im Lehrplan der öffentlichen Schulen enthalten. Noch 1950 versuchte die Hierarchie, die Wähler durch Exkommunikationsdrohungen von der Wahl des Presbyterianers João Café Filho zum Vizepräsidenten der Republik abzuhalten, wenn auch vergeblich. Café Filho rückte nach dem Selbstmord von Vargas 1954 sogar als erster Protestant in der brasilianischen Geschichte zum Präsidenten auf (1954-1955).

Die Bischöfe führten auch die kirchliche

Restauration, die mit der Romanisierung⁶ Mitte des 19. Jh. begonnen hatte, energisch fort, was sich auf die Klerusreform und die Reform der Bistümer bezieht. Die Zahl der Bistümer und Erzbistümer hat sich seit 1889 um 1500% gesteigert.⁷ 1973 hatte die Nationale Bischofskonferenz bereits 250 Glieder in 211 Verwaltungseinheiten (32 Erzbistümer, 131 Bistümer, 41 Prälaten, zwei Abteien nullius, drei orientalische Eparchien, ein Ordinariat des orientalischen Ritus und ein Militärvikariat). Die Menge der Priester aus der langsam gewachsenen Zahl kirchlicher Seminare konnte mit diesem Wachstum nicht mithalten, so dass nicht nur die theologische Lehrer großen Teils aus Europa kamen, sondern auch immer mehr Priester und Ordensleute aus Europa, den USA und Kanada. Unter den Ordensleuten stieg der Anteil ausländischer Priester in dem in der katholischen Literatur gern als größtem katholischen Land der Welt apostrophierten Brasilien auf über 50%.

Das II. Vaticanum mit seiner Öffnung zur Ökumene, dessen prophetische Übertragung auf die lateinamerikanische Situation in der Entwicklungskrise durch die "II. Allgemeine Konferenz des lateinamerikanischen Episkopats" 1968 in Medellín, und die Herausforderungen durch die Militärdiktatur ab 1964, deren Gebaren ab 1969 zunehmend von einer groben Missachtung der Menschenrechte geprägt war, haben zu einer bemerkenswerten Wende des brasilianischen Katholizismus geführt. Wenn die Nationale Bischofskonferenz (CNBB) sich bei ihren gegen die Übergriffe der Militärs protestierenden Verlautbarungen auch keineswegs gänzlich einig war, so setzte die Mehrheit doch klare Aussagen durch, in denen auch der Geist einer Theologie der Befreiung, die sich in Brasilien besonders stark entwickelte, durchschimmerte.⁸ An Ausweisungen von politisch missliebigen ausländischen Priestern, Ermordungen von Priestern und kirchlichen Aktivisten und Bedrohungen von Bischöfen fehlte es nicht. Brasilianer wie Erzbischof Hélder Câmara von Olinda und Recife und die

Franziskanerkardinäle Paulo Evaristo Arns, Erzbischof von São Paulo, und Aloísio Lorscheider, Erzbischof von Fortaleza, der zeitweise auch Präsident des Lateinamerikanischen Bischofsrates (CELAM) war, wurden zu Führungsgestalten des lateinamerikanischen Katholizismus, weshalb Rom unter Johannes Paul II. ihren Einfluss zu verringern suchte.

Die seit dem II. Vaticanum von der Hierarchie mehrheitlich geförderten Kirchlichen Basisgemeinden (KBG) entwickelten sich zu Orten, an denen Bibel und soziale Wirklichkeit in der Situation der Unterdrückung von den Laien nach dem Dreischritt "sehen – urteilen – handeln" miteinander in Beziehung gesetzt, Widerstand reflektiert und christliche Existenz gelebt wurden. In diesem Zusammenhang muss auch die kirchliche Begleitung der Landlosensbewegung durch die Bodenpastoralkommission (CPT) der CNBB erwähnt werden, die vor Ort häufig in ökumenischer Zusammensetzung gearbeitet hat sowie der Kampf des 1972 von der CNBB gegründeten Indianermissionsrates (CIMI) für die Sicherung der Rechte der indigenen Bevölkerung.

Johannes Paul II. hat in seinem Pontifikat (1978-2005) auch in Brasilien angeblich unpolitische konservative Kleriker auf freiwerdende Bischofsstühle berufen, die Theologie der Befreiung u.a. durch seinen Nachfolger Kardinal Ratzinger des Marxismus verdächtigt, sich bemüht, die Seminare von Vertretern der Theologie der Befreiung zu reinigen und deren Sympathisanten im Episkopat in den Hintergrund zu drängen.

Seit dem Ende der Militärdiktatur hat der Einfluss der KBG nachgelassen. Durch den Demokratisierungsprozess hat sich ihr soziopolitisches Protestpotenzial zunehmend auf die Arbeiterpartei (PT) verlagert. Aber die KBG mit ihrem Basisbezug, deren Zahl sich 1994 noch auf 70.000 belief, stellen ein echtes Reformelement des Katholizismus dar, das die kontextuelle Bibellektüre in den Mittelpunkt der Fröm-

tigkeit stellt. Die vom Opus Dei entwickelten Christenheitskurse⁹ überragen heute die meisten anderen Organisationen des Laienapostolats. Sie rekrutieren ihre Teilnehmer mehr aus dem Kleinbürgertum und Bürgertum, bemühen sich um deren kirchliche Aktivierung und dienten lange Zeit der Stabilisierung des katholischen Christenheitsmodells.

3. Die Protestantismen in der Moderne

Von Protestantismus kann man in Brasilien nicht im Singular sprechen, da es an einer gemeinsamen theologischen Grundlage fehlt. Abgesehen von den Einwandererkirchen war ein ausgeprägter Antikatholizismus neben dem Bezug auf die Reformation des 16. Jh. das wesentliche verbindende Element, das mit der ökumenischen Öffnung der röm.-kath. Kirche im II. Vaticanum wegfiel.

Nach der 1822 errungenen Unabhängigkeit wurden europäische Einwanderer als Arbeitskräfte benötigt, nachdem England ein Verbot des Sklavenhandels durchgesetzt hatte. Ab 1823 kamen auch Protestanten aus dem deutschen Sprachraum ins Land. Nach der 1824 von Kaiser Peter I. bekanntgegebenen Verfassung wurde ihnen das Privatexerzitium gewährt (in von außen nicht als Kirchen erkennbaren Gebäuden ohne Turm, Glocken oder äußeren christlichen Symbolen), während der röm.-kath. Kirche als Wahrerin der Staatsreligion das öffentliche Religionsexerzitium vorbehalten blieb.¹⁰ Vielfach auf Grund von Laieninitiativen kam es zu Gemeindegründungen, ab 1886 auch zur Gründung von Synoden, die mit dem deutschen Kirchenwesen kooperierten. Sie schlossen sich 1968 endgültig zur EKLBB zusammen. In der Situation ungenügender pastoraler Versorgung wurde ab 1900 auch die lutherische Missouri-Synode¹¹ in Südbrasilien tätig, die sich als Trägerin der echten Lehre Martin Luthers fühlte und bis ins letzte Drittel des 20. Jh. die vier mit

Deutschland verbundenen Synoden bzw. die EKLBB befandete.¹² Die etwa 1 Mio. Glieder beider Kirchen verteilen sich im Verhältnis 3:1 auf EKLBB und Missouri-Distrikt.¹³

Die englischsprachigen Einwanderer bildeten zunächst anglikanische Gemeinden. 1991 zählte die aus ihnen hervorgegangene "Anglikanische Episkopalkirche von Brasilien" 70.000 Glieder. Im 20. Jh. sollten sich auch orthodoxe Einwandererkirchen bilden, die heute etwa 120.000 Glieder zählen.

Die in der ersten Hälfte des 19. Jh. aufgenommene Arbeit von Kolporturen der British and Foreign Bible Society und der American Bible Society spielte eine wesentliche Rolle bei der Entstehung der Kirchen des angelsächsischen Missionsprotestantismus: 1855 die Evangelisch Christliche Kongregationalkirche (1996 mit 50.000 Gliedern), 1859-69 die "Presbyterianische Kirche von Brasilien" (1996 mit 350.000 Gliedern) und die 1903 davon abgespaltene "Unabhängige Presbyterianische Kirche von Brasilien" (1996 mit 92.000 Gliedern), deren Gründer Eduardo Carlos Pereira in dem seit 1898 schwelenden Streit über die Haltung gegenüber der Freimaurerei rigoros die Mitarbeit von Presbyterianern in ihr ablehnte, und 1870 die "Methodistische Kirche von Brasilien" (1990 mit 132.000 Gliedern).

Neben den Einwandererkirchen und den Missionskirchen, die zum historischen Protestantismus gerechnet werden, fassten im letzten Drittel des 19. Jh. auch freikirchliche Missionen wie die Baptisten (ab 1871) in Brasilien Fuß, deren Konvention 1990 schon 1.4 Mio. Glieder umfasste. Sie bilden nach den Pfingstlern (siehe weiter unten) die am schnellsten wachsende kirchliche Gemeinschaft. Hinzu kamen die Heilsarmee, die Mennoniten und die Adventisten (1990 mit 900.000 Gliedern), Disciples of Christ, Quäker und Free Brethren. Ab Ende des 19. Jh. kamen Glaubensmissionen hinzu, die einen starken Impuls durch die US-amerikanische Studenten-Freiwilligenbewegung erhalten haben. Außer den Einwandererkirchen sind alle diese Kirchen auf Wachstum programmiert. Aber ihr Wachstum ist nicht so spektakulär, dass es öffentliches Aufsehen

erregte oder die röm.-kath. Kirche beunruhigte. Ehemalige Einwandererkirchen wie Lutheraner und holländische Reformierte zeigen keinen Wachstum, sondern sind auf Grund der Migrationsbewegungen seit dem letzten Drittel des 20. Jh. eher einem langsamen Schrumpfungsprozess ausgesetzt.

"1965 stellten die Pfingstler bereits 68,5% aller Protestanten; alle Pfingstgruppen zusammen zählten 2.239.000 Mitglieder".¹⁴ Bis in die 70er-Jahre hinein kann man bezüglich der Ausbreitung der Pfingstbewegung in Brasilien zwei Phasen unterscheiden.

Die erste Phase 1910-1950 bezeichnet die Einwurzelung und langsame Verbreitung der klassischen Pfingstbewegung in Form der "Congregação Cristã do Brasil" (CCB) und "Assembléias de Deus no Brasil" (ADB).

Die Entstehung der CCB geht auf das Jahr 1910 zurück. 1909 war der italienische Waldenser¹⁵ Luigi Francescon in der Durham-Gemeinde¹⁶ in Chicago pfingstlerisch erweckt worden und von dort nach Brasilien weiter gewandert, wo er in Brás, einem überwiegend von Italienern bewohnten Arbeiterstadtteil São Paulos in einer presbyterianischen Kongregation durch seine charismatische Predigt eine Spaltung bewirkte, die 1910 zur Gründung einer Congregação Cristã führte, die sich in den ersten beiden Jahrzehnten dank der Benutzung des Italienischen als Gottesdienstsprache zunächst unter Italienern ausbreitete, nach der Umstellung auf das Portugiesische aber auch unter der lusobrasilianischen Bevölkerung. 1990 hatte die CCB in mehr als 15.000 Kongregationen 3,1 Mio. Mitglieder. Die CCB ist stark calvinistisch geprägt.¹⁷ Mit Hilfe der Prädestinationslehre¹⁸ kann sie auch einen Verlust von Mitgliedern erklären.¹⁹

Die bis heute größte Pfingstkirche, die Assembléias de Deus, geht zurück auf die Arbeit der beiden jungen Schweden Gunnar Vingren und Daniel Berg, die über die

USA, wo sie ebenfalls in der Durham-Gemeinde pfingstlerisch erweckt worden waren, Ende 1910 an die Amazonasmündung nach Belém do Pará kamen. Dort kam es 1911 in der baptistischen Gemeinde durch ihre Predigt zu einer Spaltung und dadurch zur Gründung der ersten Pfingstgemeinde in Brasilien. Dank ihres starken missionarischen Impulses breiteten sich die ADB vom äußersten Norden über ganz Brasilien aus und zwar wesentlich unter den Armen und Marginalisierten, so dass es durch sie zu einer brasilianischen Einwurzelung des charismatischen "Protestantismus" kam. Es ist aufschlussreich, dass sie sich zunächst im Norden und Nordosten ausgebreitet haben, d.h. in einem Gebiet, das besonders vom iberischen Volkskatholizismus beeinflusst ist, dessen konfessionelle Identität offenbar nicht so stark ausgeprägt ist,²⁰ wie es die katholische Hierarchie gern glauben machen will.

Die "Gottesversammlungen" umfassten 1930 erst ca. 15.000 crentes, Gläubige, wie sie sich selbst nennen. 2000 waren die ADB in Brasilien mit 8.418.154 Anhängern zur größten "protestantischen" Kirche angewachsen.²¹

In diesen traditionellen Pfingstkirchen wird die Erwachsenentaufe als Zeichen der Bekehrung, d.h. der Wiedergeburt, verstanden, mit der ein lebenslanger Prozess der Heilung beginnt. Umstritten ist, ob die Geisttaufe noch eine Zweiterfahrung darstellt. "Diejenigen Pfingstgemeinden, die die Geisttaufe²² als eine Zweiterfahrung lehren, betrachten die Zungenrede" (Glossolie) "als deren Beweis".²³ In den beiden klassischen Pfingstkirchen Brasiliens spielt die Glossolie eine starke Rolle.²⁴

In ihrer radikalen Ablehnung der "Welt" folgen die Pfingstler strengen puritanischen Moralvorstellungen, nach denen Rauchen, Alkoholgenuss, Schminken, Tanzen und Kinobesuch verboten sind. Frauen haben sich dezent zu kleiden. Die eheliche Treue wird hoch gehalten. Pfingstler gelten deshalb – wie andere E-

vangelikale oder Glieder angelsächsischer Missionskirchen – als zuverlässige Arbeitnehmer und werden bei Anstellungen oft bevorzugt.

Der Antikatholizismus der klassischen Pfingstkirchen erklärt sich auch durch die Art, wie sie von der röm.-kath. Amtskirche und den von ihr beeinflussten gesellschaftlichen Kräften bekämpft worden sind. Conde schreibt bezüglich der Assembléias, dass sie "von Anfang an bekämpft, gehasst, verachtet, verleumdet, entstellt und exkommuniziert" wurden. Es ist allerdings historisch wie theologisch eher fragwürdig, wenn Conde aus der Tatsache, dass sie 50 Jahre später geachtet und bewundert wurden, schließt, dass sie nicht von menschlichen Ideen geleitet worden seien, sondern dass Gott selbst ihr Mittel- und Anziehungspunkt sei, zumal sie in 50 Jahren mehr gewachsen seien (auf ca. 700.000 Glieder) als andere Kirchen in 300 Jahren.²⁵

Die zweite Phase der Entwicklung der Pfingstbewegung, etwa ab 1950, ist durch deren weitere Verzweigung und ihr sprunghaftes Wachstum gekennzeichnet, bei dem São Paulo zu einem besonderen Zentrum wurde. Die pfingstlerische Expansion verlief parallel zum Industrialisierungsprozess und zum schnellen Wachstum der städtischen Bevölkerung.

Durch die Initiative von US-amerikanischen und brasilianischen Pfingstlern kam es zur Entstehung neuer Pfingstkirchen und zwar als Folge des – Anfang der 50er-Jahre von zwei US-Missionaren der "International Church of the Foursquare Gospel" organisierten – "Nationalen Evangelisationskreuzzugs", in dessen Mittelpunkt die göttliche Heilung stand. Diese evangelikale Bewegung führte 1953 nach US-Vorbild im Staat São Paulo zur Gründung der "Igreja do Evangelho Quadrangular" (IEQ). Diese neue Pfingstkirche des quadratischen Evangeliums hat sich mit Hilfe immer neuer "Nationaler Evangelisationskreuzzüge" in Form der Zeltmission mit Unterstützung ihrer Mutterkirche in

den USA in den folgenden Jahrzehnten über ganz Brasilien ausgebreitet. Predigte sie ursprünglich mit dem Argument, Gott wohne nicht in steinernen Tempeln, sondern in den Herzen der Menschen, gegen die Institutionalisierung der Kirche, so ist sie inzwischen eine organisierte Kirche wie die anderen geworden, hat allerdings auch viel von ihrem Wachstumsimpuls verloren. An ihrer Zentralkirche in São Paulo ist auf farbigen Leuchttafeln die vierfache Grundlage, d.h. das quadratische Evangelium,²⁶ zu lesen: "Jesus rettet" (rot), "Jesus tauft durch den Hl. Geist" (gelb), "Jesus heilt" (blau), "Jesus kommt wieder" (braun).²⁷

Man kann im "Nationalen Evangelisationskreuzzug" den Zündfunken für die explosionsartige Vermehrung der Pfingstbewegung in Brasilien sehen.²⁸ Die IEQ kann, im Unterschied zu den schon klassischen Pfingstkirchen – wie viele neuere – als eine "Heilungsagentur" bezeichnet werden. Heilungen im Gottesdienst sind nicht nur Folge und Ausdruck des Glaubens, wie dies bei den traditionellen Pfingstkirchen der Fall ist, sondern das wesentliche Ziel des Gottesdienstes, der deswegen viele arme Hilfesuchende anzieht, die keinen Zugang zu den medizinischen Einrichtungen haben. Aber eben deshalb hat der Gottesdienst nur wenig dauerhafte, Gemeinde bildende Kraft. Kirchen dieses Typs sind wie Unternehmen eines Gründers strukturiert, der wie der "Eigentümer" der Kirche agiert.

Ein typisches Beispiel dafür ist der Maurer Manoel de Mello (1929-1990) aus Pernambuco, der seine pfingstlerischen Erfahrungen in der ADB sammelte, in der er auch Pastor wurde, um dann Pastor und Evangelist bei der IEQ zu werden und sich schließlich selbstständig zu machen und nach dem Vorbild der chilenischen Pfingstkirche "Chile para Cristo" 1956 die "Evangelische Pfingstkirche "O Brasil para Cristo"" zu gründen. In ihr finden sich Elemente der beiden anderen Kirchen, in denen Mello seine Erfahrungen sammelte:

die Krankensegnung und -ölung, das spontane kollektive Gebet und das persönliche Zeugnis im Gottesdienst. Im Bairro (Stadtteil) da Lapa in São Paulo entstand der seinerzeit größte Kirchenraum Lateinamerikas, der 15.000 Personen fasst, aber heute nicht mehr gefüllt wird. Die Zahl der Mitglieder dürfte in den 70er-Jahren ca. 1 Mio. erreicht haben, um dann zurückzugehen, besonders seit Mello 1986 die Leitung der Kirche abgegeben hat. 2006 soll sie 1.000 Kongregationen mit ca. 200.000 Gliedern umfasst haben. Die Mitglieder scheinen hauptsächlich zu den Pfingstkirchen "Deus é Amor" (Gott ist Liebe) und "Igreja Casa Benção" (Kirche Haus des Segens) abgewandert zu sein. Mello begann mit starker Radioarbeit [Programm: A Voz do Brasil para Cristo (Die Stimme Brasiliens für Christus)], die neuere Pfingstkirchen auf Fernseharbeit mit eigenen Sendern ausweiten sollten.

Neu bei Mello ist, dass sich seine Kirche dem Ökumenischen Rat der Kirchen in Genf angeschlossen hat, dass er gelegentlich auf Distanz zum Militärregime ging und sich mit dem Wiederaufleben der Demokratie auch parteipolitisch betätigt hat, indem er etwa 1982 versucht hat, seinen Sohn zum Stadtverordneten wählen zu lassen, wobei ihm seine Kirchenmitglieder die Unterstützung weithin versagt haben. Später hat er sich bemüht, Pastoren seiner Kirche als Stadtverordnete oder Abgeordnete der Bundeskammer durchzubringen und zwar im rechten Parteienspektrum.²⁹

Eine ähnliche Ausrichtung zeigen die ebenfalls in São Paulo entstandene Pfingstkirche "Deus é Amor", 1962 vom Schwager Mellos, David Miranda, gegründet, und die 1964 im Staat Minas Gerais gegründete "Casa da Benção".³⁰ Miranda hat die pfingstlerische Botschaft noch stärker auf den Akt der göttlichen Heilung verkürzt. Seine Heilungskirche wird von den marginalisierten Massen auf der Suche nach Überlebenshilfe wie Gesundheit und Arbeit aufgesucht.³¹

Man kann den Pfingstglauben als Religion der Armen charakterisieren, genau wie den Volkskatholizismus oder die afroamerikanischen Kulte. Er ist eine Form des symbolischen Protestes gegen das herrschende soziale System, der aber keine systemverändernden Kräfte freisetzt, da die crentes (Gläubigen = Bezeichnung der Evangelikalen und der Pfingstler) sich durch die kollektive Arbeit des gottesdienstlichen Gebets in die Werteskala der symbolischen Welt einstimmen, die eine Umkehrung der erfahrenen Welt darstellt. In der symbolischen Welt sind sie die Erwählten des Herrn, die von ihm Heilung erfahren und sein Tausendjähriges Reich in nächster Zeit erwarten (Millenarismus).

4. Die religiöse Situation in Brasilien am Ende der Moderne

Das auffälligste Phänomen ist das faktische Ende des religiösen Monopols der röm.-kath. Kirche. Von 1980 bis 1991 ist der Anteil der Katholiken an der Gesamtbevölkerung von 89% auf 79% gesunken. 2005 bezeichneten sich nur noch 68% der inzwischen 186 Mill. Brasilianer als Katholiken.³² Für die röm.-kath. Kirche noch beunruhigender als dieser relative Rückgang, dem angesichts des enormen demographischen Wachstums immer noch ein rein numerisches Wachstum gegenüber steht, ist die Tatsache, dass nur eine kleine Minderheit der Katholiken sich als praktizierend bezeichnen, während es bei den evangelischen crentes genau umgekehrt ist. Kaum einer bezeichnet sich als nicht praktizierend. Schon 1970 bemerkte Gerbert, "dass nur ein Bruchteil der Getauften sich über das Niveau eines diffusen Katholizismus erhebt, der in der gleichzeitigen mehr oder weniger intensiven Beteiligung an okkulten und magischen Praktiken durchaus keinen Widerspruch sieht".³³ Trotzdem bleibt der öffentliche Einfluss der röm.-kath. Kirche erheblich, was sich z.B. daran zeigt, dass der erste zivile Präsident José Sarney (1985-1990) den 12. Oktober, den Tag von Nossa Senhora Apa-

recida,³⁴ deren Heiligtum in Brasilien eine ähnliche Bedeutung zukommt, wie dem der Virgen de Guadalupe in Mexiko, zum nationalen Feiertag erklärte.

Gegen Ende der Militärdiktatur begann sich in der röm.-kath. Kirche die charismatische Bewegung auszubreiten, aber teil-

weise auch in den Kirchen des historischen Protestantismus wie der EKLBB, wo sie die kirchliche Einheit zu sprengen droht.

Insgesamt brachte die Moderne in Brasilien, wo die Aufklärung erst durch den Szientismus Fuß gefasst hat, keine generelle Säkularisation, sondern führte an ihrem Ende sogar zu einer neuen religiösen Explosion, "die sich in den Pfingstkirchen und der afro-brasilianischen Religion bemerkbar macht". In den Pfingstkirchen macht sich gegenwärtig ein neues ekklesiologisches Modell bemerkbar, das seinen Ausdruck z.B. in der "Igreja Universal do Reino de Deus" (IURD) findet. Konstitutiv ist nicht mehr die *communio*. Kirche wird zum religiösen Supermarkt, Geistliche werden zu Schamanen. Diesem neuen Trend entspricht das Anwachsen der Esoterik. Allein 1995 wurden 34 Mill. esoterischer Bücher verkauft."³⁵

In der sogenannten "post-modernen" Gesellschaft legt Religion nicht mehr die Normen für den Einzelnen fest, sondern liefert nur noch Optionen. "Religion wurde privatisiert und in eine Konsumware verwandelt." "Der religiöse Boom scheint augenblicklich eine pfingstlich angehauchte, feiernde, exorzistische Religiosität zu bevorzugen, deren Offerte wesentlich darin besteht, was man "Segen" nennt. Daneben blüht der Reinkarnationsglaube. Das religiöse Bild Brasiliens ist außerordentlich bunt." "...[D]ie überraschende Wiederkehr der Religion in einer Welt, die auf totale Säkularisation zuzugehen schien", hat nicht zur Wiedergeburt des Glaubens geführt. "Religiosität ist sehr lebendig, aber der Glaube steckt in einer tiefen Krise. Die post-moderne Welt weiß nicht, was sie glauben soll, worauf sie ihr Vertrauen setzen, die Existenz wagen und sich orientieren darf. Ihr sind die Maßstäbe des Normativen abhanden gekommen. Der Glaube wurde ersetzt durch eine emotionale, private, optionale Religiosität, sozusagen durch eine Religiosität "light", die, sofern nicht fanatisch, niemanden stört, aber auch keine Veränderungen bewirkt."³⁶

Solche Religiosität zeigt sich seit den 70er-Jahren in der dritten Phase der Pfingstkirchen, die vom Aufkommen des neopentecostalismo gekennzeichnet ist. Der wichtigste Exponent dieses Neopfingstlertums ist die schon erwähnte IURD, die 1977 in Rio de Janeiro gegründet worden ist. Hinzukommen die "Internacional da Graça de Deus" [Internationale (Kirche) der Gnade Gottes], 1980 in Rio de Janeiro, die "Comunidade Evangélica Sara Nossa Terra" (Evangelische Gemeinschaft heile unsere Erde), 1976 in Goiás³⁷ und "Renascença em Cristo" (Wiedergeboren werden in Christus), 1986 in São Paulo gegründet. Hinsichtlich ihrer Ethik sind diese Neopfingstkirchen liberaler. Sie erlauben ihren Anhängern das Tragen modischer Kleidung, den Gebrauch von Kosmetika, den Besuch der Badestrände, der Badeanstalten, von Kino und Theater, das Anschauen des Fernsehens, das Hören und Praktizieren moderner Musik. Allerdings werden diesbezügliche Verbote auch bei den älteren Pfingstkirchen mehr und mehr gelockert, außer bei Deus é Amor. Insgesamt kann man bei den Neopfingstlern eine stärkere Anpassung an die Gesellschaft beobachten. Während magische Praktiken des Volkskatholizismus von der Hierarchie nicht gefördert werden, werden sie in den Neopfingstkirchen, die sich aus den ärmsten Bevölkerungsschichten rekrutieren, systematisch zur Lösung von deren Problemen propagiert.³⁸

Im Folgenden soll der Blick auf die IURD, der am schnellsten wachsende Pfingstkirche Brasiliens, gerichtet werden:

Während die Pfingstkirche "Deus é Amor" den Übergang vom "traditionellen" Pfingstlertum zum Neopfingstlertum bezeichnet, stammt die IURD zwar aus pfingstlerischen Wurzeln, will aber nach den Worten ihres Gründers über sie hinauswachsen.³⁹ Sie ist ganz auf ihren "Besitzer" Edir Bezerra Macedo ausgerichtet, einen ehemaligen Funktionär der Sportlotterie von Rio de Janeiro, der Katholik und Umbandist war,⁴⁰ eine religiöse Kombina-

tion, die typisch für Brasilien ist. Denn hier geht es vielfach nicht um religiösen Pluralismus in der Gesellschaft, sondern innerhalb ein und derselben Person, die z.B. zugleich Katholik und Anhänger des Umbanda-Kultes, einer Mischung von Spiritismus und afrikanischer Religiosität,⁴¹ sein kann. Macedo war 1963-1975 Mitglied der Pfingstkirche "Nova Vida", die ihm zu sehr auf die Mittelklasse fixiert schien, weshalb er die "Cruzada do Caminho Eterno"⁴² gründete. Er verließ sie nach zwei Jahren, um dann die IURD zu gründen.⁴³

Macedo nannte sich zunächst Pastor; führte aber 1980 eine episkopale Verfassung ein und machte sich zum Bischof und Primas.⁴⁴ Nach Macedos Worten gehört die protestantische Predigt Luthers genauso der Vergangenheit an wie die Erweckungspredigt John Wesleys.⁴⁵ Er hält zwar noch an der pfingstlerischen Wurzel fest, dass Jesus Christus durch den Heiligen Geist tauft, aber wichtiger ist ihm, dass Christus "die Personen befreit, die vom Teufel und seinen Engeln unterdrückt werden".⁴⁶

Zahlenmäßige Angaben über die IURD sind schwer zu machen. Ruuth rechnet für 1994 mit 1000 Gemeinden mit durchschnittlich 1000 Gliedern und kommt so auf ein Minimum von 1 Mio. fester Glieder. Aber der Einflussbereich der IURD ist viel größer. Denn ihre "Versammlungen" – sie vermeidet den Ausdruck culto, der sonst im Portugiesischen die Gottesdienste bezeichnet⁴⁷ – haben etwas von einem Supermarkt an sich, in den man aus Interesse hineinschaut. Das ist die Kategorie der Zufallsbesucher. Dann gibt es die Kategorie der zeitweiligen Mitglieder, deren Verhalten der Unbeständigkeit von Frömmigkeit vieler Brasilianer entspricht, und schließlich die formellen Mitglieder, die den Zehnten entrichten und die nach einem formellen Bekenntnis des Glaubens und der Taufe einen Mitgliedsausweis erhalten.⁴⁸ Ohne diese Differenzierung zu berücksichtigen, gibt Mariano nach dem offiziellen Zensus für das Jahr 2000 von

2.101.887 Anhänger der IURD an. Im letzten Jahrzehnt des 20. Jh. dehnte sich die IURD über ganz Brasilien und zahlreiche weitere Länder aus. Sie verfügt in Brasilien über mehr als 15.000 Pastoren bzw. pastorale Hilfskräfte.⁴⁹ Wie allgemein bei Neopfingstkirchen, strebt die IURD auch nach politischer Macht.⁵⁰

Trotz des massiven Einsatzes elektronischer Massenkommunikationsmittel mit Hilfe eigener Rundfunk- und Fernsehstationen, will die IURD keine elektronische Kirche, sondern lädt hauptsächlich zum Besuch ihrer Kultstätten ein. Sie wirbt mit Heilungszeugnissen.⁵¹

Die "Versammlungen" der IURD sind vom exorzistischen Diskurs bestimmt, denn es geht darum, die Menschen aus den Krallen der Dämonen zu befreien, damit sie dann von Gott die Erfüllung seiner Verheißungen nach einem Leben in einem Land, wo Milch und Honig fließen, verlangen können. Die Transaktion zwischen dem Gläubigen und Gott erfolgt durch das Geld, das er der IURD vermacht. Hier scheint die Logik des Marktes das religiöse Feld zu erfassen,⁵² wie Macedo denn auch einem Freund 1977 erzählt haben soll, er wolle "eine Religion gründen, um Geld zu verdienen".⁵³

Gilt die Arbeit als Triebfeder für den Kapitalismus und den Kommunismus und nach der bekannten These Max Webers auch für den Protestantismus, so wird die Rolle der Arbeit in der IURD durch die der Magie ersetzt, indem religiöse Symbole zu ganz handfesten praktischen Zwecken manipuliert werden. Seitdem das Geld in Form des Ablasses im Spätmittelalter eine zentrale Rolle im Katholizismus erlangt hatte, was bekanntlich der Auslöser der Reformation wurde, hat es nie wieder eine vergleichbare Rolle erlangt wie jetzt in der IURD. Durch Geld kann der Gläubige die Segnungen des Himmels erlangen. Es geht dabei, wie gesagt, nicht nur um einen symbolischen Tausch, sondern um die Erlangung der Macht, Gott zu zwingen, seine

Verheißungen hier und jetzt zu erfüllen.⁵⁴ Die "Versammlungen" sind weniger Gottesdienst als "Sitzungen" zur Austreibung von Dämonen, bei denen man Anklänge an den Umbanda-Kult beobachten kann.

Die Pastoren kennen genau die Traditionen des Volkskatholizismus, die sich auf Objektsegnungen gründen. Sie versuchen, diese magisch-religiösen Praktiken umzudeuten auf der Linie einer "Theologie der Prosperität", des Wohlstandes. Sie reißen Begriffe wie "Reich Gottes" oder "Befreiung" aus ihrem agrarisch-vorkapitalistischen Zusammenhang und übertragen sie in den urbanen Kontext, der vom kapitalistischen Markt bestimmt wird, auf dem Menschen an den Rand gedrängt werden. Wie in traditionellen Gesellschaften verlangt die IURD von ihren Gläubigen den Zehnten, der nun als Voraussetzung für die Zuwendung des göttlichen Segens gilt. Neu ist indes, dass die IURD die kapitalistische Logik, mit Geld sei alles zu haben, religiös ummünzt und auf das Gottesverhältnis bezieht. Aus dem reformatorischen Glaubensbegriff, der Glaube als Vertrauen auf die vergebende Gnade Gottes, d.h. auf die Rechtfertigung des Sünders versteht, wird die Überzeugung, Gott gegenüber durch die Zahlung des Zehnten Rechte zu erwerben. Glaube bedeutet dann nur noch, dass der Zahler annimmt, was die Pastoren predigen und nach ihren Weisungen lebt. Als Beweis für diesen Glauben dient wieder die finanzielle Opferbereitschaft.⁵⁵

Statt wie die Theologie der Befreiung ein umfassendes gesellschaftliches Erneuerungskonzept vorzuschlagen, scheint die IURD ein realistischeres Modell zu haben, das Erfolg innerhalb der bestehenden Strukturen verspricht. Die kleinbürgerliche Anpassung wird in den Gottesdiensten schon visuell durch die Scharen von dezent gekleideten Helfern mit weißem Hemd, Krawatte und schwarzen Hosen und Helferinnen verdeutlicht. Und in jedem Gottesdienst werden die Verheißungen eines "Lebens in Fülle" wiederholt. Denen, die sich zu Christus bekehren, werden konkret

Arbeit, Autos und Strandhäuser versprochen. Gott wird also für menschliche Träume instrumentalisiert und damit im Sinne Feuerbachs zu einer Projektion menschlicher Wunschvorstellungen.

Als einziges Hindernis auf dem Wege zur Überwindung wirtschaftlicher und finanzieller Zwänge gelten nicht gesellschaftliche und wirtschaftliche Ungerechtigkeiten, sondern schädliche Einflüsse von Geistern.⁵⁶ Damit scheinen die Prediger der IURD einen zentralen Punkt in der von der Aufklärung noch kaum berührten Volksfrömmigkeit getroffen zu haben. Denn die verbreitete Heiligenverehrung ist konkret mit lokalen Gnadenbildern verbunden, in denen die Heiligen gegenwärtig sind, so dass die Bilder ein Stück Himmel auf Erden darstellen. In den Bildern materialisiert sich sozusagen das sanctum, was das Bestreben erklärt, diese Bilder physisch zu berühren. Diese Kontaktmagie ist mit einer Weltsicht der Wunderfrömmigkeit verbunden, nach der die Religion und das Heilige das tägliche Leben durchtränken. Die im Hause und am Arbeitsplatz in Form von Bildchen oder Figürchen präsenten Heiligen, bzw. die Jungfrau Maria, sollen gegen Unglücksfälle, Beschwerden und Schwierigkeiten schützen. Der Glaube reduziert sich wesentlich auf das Zutrauen zu einem Heiligen oder ganz massiv zu einem Heiligenbild, einen Wunsch zu erfüllen.

In der Weltsicht der Wunderfrömmigkeit haben alle innerweltlichen Probleme überweltliche Ursachen. Für den Volksglauben ist das Leben ständig bedroht durch den Teufel, böse Geister und umherirrende Seelen, die die Menschen verfolgen. Nach der weiterwirkenden mittelalterlichen Wunderfrömmigkeit sind Segenshandlungen Wunder niederen Grades, die durch ihre Dauerwirkung ein wirksames Gegengift gegen alle dämonischen Einflüsse darstellen. "Wenn ein Unfall oder ein Unglück eintreten, wird es dem Fehlen des Segens zugeschrieben."⁵⁷ Die Weihe von Objekten, Straßen, Brücken, Häusern, Schulen, Fabriken, Maschinen und Fahrzeugen dient

ganz massiv dazu, das Böse und den Bösen zu bannen.⁵⁸ "Dem Vertrauen auf die jeweils besondere Vermittlungsfunktion der Heiligen" steht in den unteren Bevölkerungsschichten bis heute der Glaube an das Wirken des Teufels gegenüber, der in Brasilien "durch den Kontakt mit den Negern noch gesteigert wurde. Die schwarze Hautfarbe und die Fremdartigkeit und elementare Wucht ihres magischen Rituals waren für die Weißen untrügliche Zeichen der Zugehörigkeit zum teuflischen Bereich. Der Reiz des Unbekannten und die verblüffende, heilende und schädigende Wirksamkeit der Zaubermittel überwand die Abscheu der Weißen und ließen sie in den Bann dieser magischen Kräfte geraten, deren sie sich zu bedienen versuchten, die sie aber noch mehr zu fürchten hatten."⁵⁹ Allgemein kann man sagen, dass der Teufels- und Dämonenglaube und mithin auch der Exorzismus in der von Portugiesen und Spaniern nach Amerika gebrachten Frömmigkeit eine große Rolle spielten.⁶⁰

Die IURD passt sich diesem religiösen Horizont an,⁶¹ indem sie alles Schlechte, alles Unglück, auf das Wirken böser Geister zurückführt, die von den Menschen Besitz ergreifen. Besessenheit wird zum Schlüsselbegriff. Deshalb führt sie förmlich einen Heiligen Krieg gegen die afrobrasilianischen Kulte, die sie als dämonisch bezeichnet.⁶² Im Kampf gegen die dämonischen Geister, die Orixás⁶³ und andere afrikanische Gottheiten rückt der Exorzismus in den Mittelpunkt ihrer "Versammlungen". Man kann sagen, dass für die IURD der Kampf gegen die Dämonen der afrobrasilianischen und spiritistischen Kulte denselben Stellenwert hat wie die Rechtfertigungslehre für die lutherische Kirche.⁶⁴

Wie die Volksfrömmigkeit vom Gedanken des "do ut des" geprägt ist, beschreibt auch Macedo die Beziehung Gott-Mensch in Analogie zu einem Vertragsverhältnis. Auf der einen Seite hat Gott ein Leben in Fülle verheißen,⁶⁵ auf der anderen Seite ist der Mensch verpflichtet, ohne alle Abstriche den Zehnten zu zahlen.⁶⁶ Die Zahlung des

Zehnten ist der Ausweis der Treue des Menschen gegenüber Gott. Zusätzliche Spenden sind Beweis der Liebe zu Gott. Wenn der Mensch diese Anforderungen erfüllt, hat er auch ein Recht, von Gott die Erfüllung seiner Verheißungen zu verlangen. Das ist die Grundlage für die Lösung der Probleme in Brasilien und in der ganzen Welt, daher auch der Name "Igreja Universal", weltweite Kirche.⁶⁷ Geld hat also nichts Sündhaftes an sich. Es ist geradezu "das Blut der Kirche des Herrn Jesus", durch das die Gläubigen "geistlichen Frieden, gute körperliche Gesundheit und finanziellen Erfolg" erlangen.⁶⁸

Während die "historischen" Pfingstkirchen z.B. Krankheiten auch als von Gott zur Bewährung des Glaubenden geschickt verstehen können, ist diese Deutung für die Neupfingstler inakzeptabel. Da Gott den Menschen gesund schuf, können Krankheiten nicht auf Gott zurückgeführt werden, sondern nur auf böse Geister und Dämonen, die die Menschen fesseln. Da Christus aber alle Mächte am Kreuz besiegt hat, können die Dämonen ausgetrieben werden. Es gibt sogar die Vorstellung, dass jede Krankheit einen bestimmten Geist hat, der vom Menschen Besitz ergreift. Deshalb ist es entscheidend, dass der Mensch mit dem Heiligen Geist erfüllt wird, damit das Vakuum in seinem Körper nicht von den Geistern der Umbanda, des Candomblé⁶⁹ und des Spiritismus ausgefüllt wird, bzw. damit jene aus dem Körper vertrieben werden. Wie der Mensch stirbt, wenn der Geist seinen Körper verlässt, so vergeht auch die Krankheit, wenn ihr Geist ausgetrieben ist.⁷⁰ Wahrscheinlich kommt es bei den "Versammlungen" der IURD tatsächlich zu Heilungen. Aber Macedo verbietet eine Überprüfung von Heilungen als Mangel an Glauben, so dass keine objektiven Angaben möglich sind. Da aber geheilte Personen den Teilnehmern persönlich bekannt sind, ist eine gewisse Kontrolle gegeben.⁷¹

Die Prediger der triumphalistischen Theologie⁷² des Erfolges bekämpfen den Fata-

lismus der Volksfrömmigkeit. Denn wenn die Besessenheit durch einen Dämon ersetzt wird von der Inbesitznahme durch den Heiligen Geist, können alle Leiden überwunden werden. Man kann auch umgekehrt feststellen, dass die IURD Sündenböcke⁷³ für das Fortbestehen von Leid und Elend in der Welt braucht, weil sie nicht an der Überwindung der strukturellen Ursachen des Leides interessiert ist. Diese Sündenböcke sind die Geister und Dämonen, die immer wieder die Menschen bedrohen.

Man kann die "Theologie der Prosperität", die den Ort der alten protestantischen Arbeitsethik⁷⁴ einnimmt, interpretieren als Ausdruck von Erschöpfung und Ohnmacht gegenüber einer Welt, in der die Marktwirtschaft quasi messianische Bedeutung erlangt hat. Westliche Rationalität wird durch einen exorzistischen und manichäischen⁷⁵ Diskurs von Licht und Finsternis, Gott und Teufel, Heiligen Geist und Dämonen, Geist und Materie ersetzt.⁷⁶

Es ist nicht Sache des Historikers, die Zukunftsperspektiven des Christentums in Brasilien darzulegen. Aber er kann auf die krisenhafte Situation am Ende der Moderne hinweisen, die dadurch gekennzeichnet ist, dass die römisch-katholische Kirche unter dem zentralistischen Druck und den restaurativen Bestrebungen von Papst und römischer Kurie viel von ihrem innovativem Schwung der Zeit nach dem II. Vatikanum verloren hat, dass die historischen Protestantismen stagnieren oder ein Wachstum zeigen, das geringer ist als das Bevölkerungswachstum, während das Spektrum der Pfingstkirchen zwar noch rasch weiter wächst, aber durch die Gruppe der Neopfingstkirchen mit ihrer opportunistischen Wohlstandstheologie und ihrer Verteufelung der menschlichen Psyche einen häretischen Zug bekommt.

Anmerkungen

- ¹ Der Positivismus Auguste Comtes nahm in Brasilien religiöse Züge an, die zur Bildung einer Gemeinde in Rio de Janeiro führten.
- ² Raat, William D.: Leopoldo Zea y el positivismo, Una revaluación. Latino América, Anuario de Estudios Latinoamericanos, La Habana 1969, S.171-189, 185 mit Anm. 35.
- ³ Vgl. Kolakowski, Leszek: Die Philosophie des Positivismus, aus dem Polnischen (1966), München 1971, S.207f.
- ⁴ Vgl. Pinto, Orlando da Rocha: Cronologia da Construção do Brasil 1500-1889, Lissabon 1987, S.211, darunter über 650 000 geschätzte nicht integrierte Indianer.
- ⁵ Vgl. hierzu den gemeinsamen Hirtenbrief der brasilianischen Bischöfe vom 17. März 1890, mit dem sie gegen die Trennung von Kirche und Staat protestierten, siehe Dornas, João F.: O padroado e a igreja brasileira, São Paulo 1938, S.286ff.
- ⁶ Unter Romanisierung versteht man die Zentralisierung der röm.-kath. Kirche im Zeichen des Ultramontanismus, der im Syllabus von 1864 mit dem Verzeichnis der 80 Irrtümer der Zeit und der Verkündung des Unfehlbarkeitsdogmas 1870 gipfelte. Das I. Vaticanum machte den Papst zugleich zum Universalbischof. Die Romanisierung zeigte sich in der Gründung des Collegium Pium Latinoamericanum, an dem die Elite des lateinamerikanischen Priesternachwuchses von der römischen Theologie geprägt wurde, und in der Entsendung von zahlreichen Ordensleuten aus Europa, zumal aus Frankreich, nach Lateinamerika, die die Leitung vieler Priesterseminare übernahmen und die Studenten durch ihre europäische Theologie von ihrem Kontext entfremdeten. Die Romanisierung der Ortskirchen in Lateinamerika sollte durch das 1899 in Rom abgehaltene Lateinamerikanische Plenarkonzil noch verstärkt werden. Bodenständige Volksfrömmigkeit wurde durch den neuen Herz-Jesu-Kult verdrängt, nachdem Lateinamerika auf dem Plenarkonzil dem Herzen Jesu und der Unbefleckten Empfängnis Mariens geweiht worden war.
- ⁷ Vgl. Prien, Hans-Jürgen: Die Geschichte des Christentums in Lateinamerika, Göttingen 1978, S.116, 555.
- ⁸ Vgl. im Einzelnen Prien, Hans-Jürgen (Hrsg): Brasilien: Lateinamerika. Gesellschaft – Kirche – Theologie, Göttingen 1981, Band I, S.149-219; Liehr Wilfried: Katholizismus und Demokratisierung in Brasilien, Saarbrücken/Fort Lauderdale 1988.
- ⁹ Diese neue Form des Laienapostolats geriet wegen ihrer Methode, ihrer dogmatischen Ausrichtung und ihrer gesellschaftspolitischen Zielsetzung in die Kritik und wurde u.a. der "Gehirnwäsche" beschuldigt. Der Name Christenheitskurse deutet auf eine vorkonziliare Ekklesiologie der "una sancta" im Sinne der Gleichsetzung von röm.-kath. Kirche und Christenheit. Vgl. im Einzelnen Prien, H.-J.: Die Geschichte des Christentums, S.1098-1109.
- ¹⁰ Vgl. im Einzelnen Prien, Hans-Jürgen: Evangelische Kirchwerdung in Brasilien, Gütersloh 1989, S.33ff.
- ¹¹ Der Name leitet sich vom Siedlungsgebiet deutscher lutherischer Auswanderer im US-Bundesstaat Missouri ab.
- ¹² Vgl. Prien, H.-J.: Evangelische Kirchwerdung, S.575-588, zur Entstehungsgeschichte des Missouri-Distrikts und seinem Verhältnis zu den anderen Synoden. Die von Ferdinand Walther gegründete Synode reklamierte für sich, die Vertreterin des wahren lutherischen Konfessionalismus zu sein.
- ¹³ Brakemeier, Gottfried: Zukunftsperspektiven der Evangelischen Kirche Lutherischen Bekenntnisses in Brasilien (IECLB). Lutherische Kirche in der Welt, JB. des Martin-Luther-Bundes, Folge 54, Erlangen 2007, S.139-159, 142, gibt für 2002 715.000 Glieder der EKLBB an. Er erklärt den Mangel an missionarischen Geist u.a. durch den religiösen Status im 19. Jh.: Von der kath. Staatskirche als Häretiker gebrandmarkt, begnügten sich die Einwanderer mit dem Status einer geduldeten Gruppe ohne Recht auf Verbreitung ihres Glaubens und ihres "Ritus". Diese Geschichte hat das lutherische Volk geprägt. Man könnte hinzufügen, dass Missouri erst nach der Herstellung der Religionsfreiheit ins Land kam und aus den USA den Missionsimpuls mitbrachte.
- ¹⁴ Dreher, Martin: Brasilien, in: Religion in Geschichte und Gegenwart (RGG), 4. Aufl., I/1998, Sp.1734-1737, 1736.
- ¹⁵ Die im 12. Jh. entstandene Bewegung der Armen von Lyon nannte sich nach ihrem Begründer Petrus Valdes Waldenser. Der westliche Teil der evangelisch gesinnten und geprägten kirchlichen Protestbewegung der Waldenser schloss sich 1532 der Schweizer Reformation an. Die heutigen Waldenser-Gemeinden stellen nur noch einen kleinen Rest dieser mittelalterlichen europäischen Bewegung dar.

- ¹⁶ Die Pfingstbewegung ist in den USA aus der Heiligensbewegung hervorgegangen. Die an Pfingsten erfolgte Ausschüttung des Heiligen Geistes, die sich in Form der Geisttaufe auch heute ereignen kann, steht im Mittelpunkt ihrer Theologie und Frömmigkeit. W. H. Durham, ein Evangelist aus Los Angeles, der 1907 die Geisttaufe empfangen hat, gilt als Begründer der Pfingstbewegung. Vgl. zur weiteren Information Hollenweger, Walter J.: *Enthusiastisches Christentum in Geschichte und Gegenwart*, Wuppertal/Zürich 1969.
- ¹⁷ Johannes Calvin (1509-64) gab der Schweizer Reformation die theologische und kirchliche Form, in der sie geschichtsmächtig wurde, den britischen bzw. schottischen und den nordamerikanischen Presbyterianismus prägte und dadurch auch auf den lateinamerikanischen Protestantismus einwirkte.
- ¹⁸ Während die Lehre der Vorherbestimmung durch Gott bei Calvin hauptsächlich dazu diente, die Glaubensgewissheit zu begründen, haben niederländische Theologen sie stark ausgeweitet, so dass wichtige Entscheidungen im Leben, Erfolge und Fehlschläge als Folge der Prädestination erklärt werden. Mariano, Ricardo: *Expansão pentecostal no Brasil, o caso da Igreja Universal, São Paulo 2007* (Internet), S.3, Anm.6, weist darauf hin, dass die CCB zur zweitgrößten Pfingstkirche Brasiliens geworden ist, obwohl sie sich aus Parteipolitik heraushält und die Benutzung elektronischer Medien ablehnt, so dass sie in der Öffentlichkeit kaum in Erscheinung tritt.
- ¹⁹ Vgl. Wulfhorst, Ingo: *O Pentecostalismo no Brasil. Estudos Teológicos*, Jg. 35/1, São Leopoldo 1995, S.7-20, 9f.
- ²⁰ Vgl. Bobsin, Oneide: *Teología da Prosperidade ou Estratégia de Sobrevivência, Estudos Teológicos*, Jg. 35/1, São Leopoldo 1995, S.21-38, 23. Allerdings zeigt Mariano, R.: *Expansão pentecostal no Brasil*, S.2, anhand der Statistik von 2000, dass man hier differenzieren muss. Der Nordosten mit einem Gesamtanteil der Protestantismen von 10,4% ist verglichen mit dem Norden und dem West-Zentrum mit 18,3 bzw. 19,1% noch immer eine katholische Hochburg. Zur Entwicklung in den USA ab 1914 vgl. Blumhofer, Edith L.: *Assemblies of God. Encyclopedia of Christianity*, Grand Rapids, u.a. 1999, Band I, S.143-146.
- ²¹ Daten nach dem Zensus des Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – vgl. Mariano, R.: *Expansão pentecostal no Brasil*, S.3, Anm. 5.
- ²² Nach der durch die Wassertaufe bewirkten Umkehr zu Gott erwarten viele Pfingstchristen, deren Name sich ja auf die Ausschüttung des Heiligen Geistes zu Pfingsten bezieht (Vgl. Neues Testament, Apostelgeschichte 21ff.), eine Geisttaufe des Gläubigen, die sich durch Glossolie, also durch Reden in Zungen, äußert. Es handelt sich bei der Glossolie weniger um eine Rede in Fremdsprachen (fremde Zungen) als um ein Versagen der normalen Sprechfähigkeit durch starke emotionale Ergriffenheit, die zum Ausstoßen artikulierter oder unartikulierter Laute führt, die auf die Hörer wie eine fremde Sprache wirken.
- ²³ Vgl. Jung, Friedhelm: *Die deutsche evangelikale Bewegung – Grundlinien ihrer Geschichte und Theologie*, Frankfurt/M. u.a. 1992, S.163ff.
- ²⁴ Vgl. Mariano, R.: *Expansão pentecostal no Brasil*, S.3.
- ²⁵ Conde, Emilio: *História das Assembléias de Deus no Brasil*, Rio de Janeiro 1960, S.9.
- ²⁶ Vgl. Altes Testament, Hesekiel 1,5ff.
- ²⁷ Vgl. Wulfhorst, I.: *O Pentecostalismo no Brasil*, S.10f. Nach dem Zensus von 2000, den Mariano, R.: *Expansão pentecostal no Brasil*, S.3, Anm. 9, zitiert, ist die IEQ mit 1.318.805 Anhängern die fünftgrößte Pfingstkirche Brasiliens, Deus é Amor hat 774.830, Brasil para Cristo 175.618 und Casa de Benção 128.676 Anhänger.
- ²⁸ Vgl. Mendonça, Antônio Gouvêa/Velasques Filho, Prócoro: *Introdução no Protestantismo no Brasil*, São Paulo 1990, S.52, auf den Wulfhorst, I.: *O Pentecostalismo no Brasil*, S.11, hinweist.
- ²⁹ Vgl. Bobsin, O.: *Teología da Prosperidade*, S.24.
- ³⁰ Vgl. Mariano, R.: *Expansão pentecostal no Brasil*, S.3. Für Bobsin, O.: *Teología da Prosperidade*, S.24f., bezeichnet Deus é Amor den Übergang zum Typ der Neupfingstkirchen.
- ³¹ Vgl. Pollak-Eltz, Angelina: *Wunderheilungen und Exorzismen in der Pfingstkirche "Deus é Amor"*, *Ethnopsychologische Mitteilungen*, 1996, S.138-148.
- ³² Die Nordelbische, Nr. 20 v. 21.5.2006, S.5, nach Kath. Nachrichtenagentur. Schon der Zensus von 2000 hat freilich gezeigt, dass der Rückgang der sich zum Katholizismus Bekennenden keineswegs voll zum Ansteigen der Protestantismen führt, sondern zu auch einer starken Zunahme der Atheisten (74% Katholi-

- ken = 125 Mill., 15% Protestanten = 26 Mio. und 7,3% Atheisten = 12 Mio.).
- ³³ Gerbert, Martin: Religionen in Brasilien. Eine Analyse der nicht-katholischen Religionsformen und ihrer Entwicklung im sozialen Wandel der brasilianischen Gesellschaft, Berlin 1970, S.5.
- ³⁴ Das Marienbild wurde 1717 aus dem Rio Paraíba gefischt, daher der Name "Unsere erschienene Frau". Das Gnadenbild wurde 1904 gekrönt und 1930 die in ihm dargestellte Jungfrau Maria zur Schutzpatronin Brasiliens erhoben.
- ³⁵ Vgl. Dreher, M.: Brasilien, Sp. 1736.
- ³⁶ Brakemeier, G.: Zukunftsperspektiven, S.149f, 153.
- ³⁷ Hinter dem Namen "Sara Nossa Terra", heile unsere Erde, steht der Glaube, dass die Erde verletzt ist durch soziale Ungleichheit, Hunger, Elend, Korruption und Zauberei, weshalb die Gemeinschaft eine starke Sozialarbeit entwickelt.
- ³⁸ Vgl. Mariano, R.: Expansão pentecostal no Brasil, S.4.
- ³⁹ Vgl. Bobsin, O.: Teología da Prosperidade, S.24f.
- ⁴⁰ Vgl. Wulforth, I.: O Pentecostalismo no Brasil, S.13.
- ⁴¹ Umbanda hat sich aus heimlich von den Negerklaven weiter praktizierten afrikanischen Kulte entwickelt, die seit 1890 in einem synkretistischen Prozess zunehmend vom spiritistischen Kardecismus angereichert worden sind, so dass sich die meisten Umbandisten als Spiritisten verstehen. Vgl. zur Umbanda: Gerbert, M.: Religionen in Brasilien, S.50ff. und vgl. z.B. Weingärtner, Lindolfo: Umbanda. Synkretistische Kulte in Brasilien – eine Herausforderung für die christliche Kirche, Erlangen 1969. Fischer, Ulrich: Umbanda – Religion ohne Wenn und Aber, Lateinamerika-Studien, 9/1982.
- ⁴² = Kreuzzug des Ewigen Weges.
- ⁴³ Vgl. Mariano, R.: Expansão pentecostal no Brasil, S.5.
- ⁴⁴ Vgl. ebd., Mitte der neunziger Jahre baute er die vertikale Führungsstruktur aus und schuf, nachdem er Dutzende von Bischöfen ordiniert hatte, einen Weltrat der Bischöfe, einen Rat der Bischöfe Brasiliens und einen Rat der Pastoren.
- ⁴⁵ John Wesley (1703-1791) rief die Bewegung methodischer Frömmigkeit innerhalb der Kirche von England ins Leben, aus der sich dann die Methodistische Kirche entwickelt hat.
- ⁴⁶ Vgl. Bobsin, O.: Teología da Prosperidade, S.25, nach: Macedo, Edir: Orixás, Caboclos e Guias: Deuses ou Demônios, Rio de Janeiro 1993, S.131.
- ⁴⁷ Vgl. Ruuth, Anders: Igreja Universal do Reino de Deus, Stockholm 1995, S.269.
- ⁴⁸ Vgl. ebd., S.279.
- ⁴⁹ Mariano, R.: Expansão pentecostal no Brasil, S.4, 6. Gab es 1989 erst 571 Kulträume, so stieg deren Zahl bis 1989 um 2600%.
- ⁵⁰ Dabei ist sie erfolgreicher als alle anderen Protestantismen. 2002 sind schon 22 Bundesabgeordnete aus ihren Reihen gewählt worden. 2004 wurde ein erster Senatorensitz erobert. Ferner stellt sie zahlreiche politische Beamte in den Bundesstaaten – vgl. ebd., S.4, Anm. 10.
- ⁵¹ Vgl. ebd., S.8.
- ⁵² Vgl. Bobsin, O.: Teología da Prosperidade, S.25.
- ⁵³ Vgl. Wulforth, I.: O Pentecostalismo no Brasil, S.13, der sich auf ein Fernsehinterview dieses Freundes bezieht. Ruuth, A.: Igreja Universal, S.265, weist auf Macedos Buch "Os passos de Jesus" hin, in dem Macedo es als Sinn der Schöpfung bezeichnet, dass der Mensch im Überfluss lebe. Der Fall Luzifers und seiner Engel (Jesaja 14,12f) führte zur Störung der Schöpfung. Zwar vertreibt absolute Glaubensstärke die Dämonen aus dem Körper, aber da fast alle Menschen unter irgendwelchen Zweifeln leiden, bedürfen sie der Glaubenskraft der Pastoren der IURD, um von der Wirkung der Dämonen befreit zu werden. Auch Mariano, R.: Expansão pentecostal no Brasil, S.5, weist auf die öffentliche Kontroverse um Macedos Liebe zu Geld und Luxus hin, die 1990 sogar zu einer öffentlichen Untersuchung des Gebarens der Leiter der IURD führte.
- ⁵⁴ Vgl. Bobsin, O.: Teología da Prosperidade, S.25.
- ⁵⁵ Vgl. Mariano, R.: Expansão pentecostal no Brasil, S.7.
- ⁵⁶ Schäfer, Heinrich: "Herr des Himmels, gib uns Macht auf der Erde!". Fundamentalismus und Charismen, Rückeroberung von Lebenswelt in Lateinamerika, Weltmission heute Nr. 13. Christlicher Fundamentalismus in Afrika und Amerika, EMW Hamburg 1993, S.74-87, 79, spricht vom kosmologischen Antagonismus im Menschen- und Weltbild der Neopfingstler, der "eine Grundstruktur des guten Innen

beziehungsweise Eigenen und bösen Außen beziehungsweise Fremden" einführt. "Die neopfingstlichen Christen mit ihren gesellschaftlichen Interessen (!) repräsentieren das Innen. Die Qualifizierung konkreter gesellschaftlicher Kräfte kann somit nur noch deduktiv erfolgen und unter einem einzigen Kriterium: Dämonisch ist, was den Geistbegabten in ihren Außenbeziehungen entgegensteht und was die Person der Gläubigen schwächt. Die Dämonen sind entsprechend auf allen Feldern des privaten und öffentlichen Lebens aktiv. Um bestehende Probleme zu lösen und die Macht der neopfingstlichen Christen zu stärken, müssen entsprechende Dämonen ausgetrieben werden. Die Dämonenaustreibung aus Gläubigen dient im Verein mit der autoritären Auffassung von Kirchenleitung der sogenannten Jüngerschaftsbewegung (discipleship) dazu, den Zugang zum Absoluten autoritär zu verwalten. Der Bezug auf die gesellschaftliche Macht wird verstärkt durch eine restaurative oder postmillennaristische Eschatologie, die keinen Bruch zwischen Geschichte und Tausendjährigem Reich kennt, und der Kirche die Herrschaft im Millennium zuschreibt."

⁵⁷ Comblin, José: Para uma tipologia do catolicismo no Brasil, *Revista Eclesiástica Brasileira (REB)*, 28/1968, S.46-73, 58.

⁵⁸ Vgl. Rolim, Antônio OP: Em torno da religiosidade no Brasil, *REB*, 25/1965, S.11-27, 18ff.

⁵⁹ Gerbert, M.: Religion in Brasilien, S.17.

⁶⁰ Vgl. Ruuth, A.: Igreja Universal, S.274.

⁶¹ Mariano, R.: Expansão pentecostal no Brasil, S.11, führt sicher zu Recht einen Teil des Erfolgs der IURD auf ihre Anknüpfung an die Volksreligiosität zurück, wobei er auf den Widerspruch hinweist, dass sie afroamerikanische Kulte bekämpft, aber selber synkretistische Züge aufweist. Schäfer, H.: Fundamentalismus und Charismen, S.77, bemerkt: "Für die fundamentalistische Auffassung spiritueller Erfahrung, die vom größten Teil der Neopfingstbewegung in Lateinamerika geteilt wird, gilt, wie für den klassischen Fundamentalismus, ein empirischer Grundsatz: Religiöse Erfahrungen wie die Sprachenrede (Glossolie), der Tanz im Geist, die Prophetie, die Wunderheilung begreift man hier als unmittelbare Präsenz des Heiligen Geistes, als "übernatürliches" Handeln Gottes, der damit die Grenzen des Natürlichen, der Emotion und der Vernunft vom "Übernatürlichen" her durchbricht, sich mit den Gläubigen identifiziert und ihnen Anteil am Absoluten gibt: Durch die Erfahrung "haben" sie den Heiligen Geist.

⁶² Vgl. Wulforth, I.: O Pentecostalismo no Brasil, S.13.

⁶³ Nach dem Selbstverständnis der Afrobrasilianer hat ein Orixá keinen dämonischen Charakter. Orixás sind der Ausdruck göttlicher Kräfte, die sich im Wirken der Natur manifestieren, aber auch im Ahnenkult. Jeder Mensch hat seinen Orixá, der durch Opfer und Verehrung an Kraft gewinnt, wodurch er sich als dankbar erweist und die Lebenskraft seines Verehrers stärkt.

⁶⁴ Vgl. Bobsin, O.: Teologia da Prosperidade, S.32. Die Rechtfertigung des Sünders ohne menschliche Werke allein auf Grund des Erbarmens Gottes ist eine Zentralessage der reformatorischen Theologie.

⁶⁵ Vgl. AT, Psalm 23; Neues Testament, Johannes 10,10.

⁶⁶ Vgl. AT, Maleachi 3,10.

⁶⁷ Vgl. Ruuth, A.: Igreja Universal, S.265f.

⁶⁸ Vgl. ebd., S.268.

⁶⁹ Im Candomblé, des Gebietes von Bahia, hat sich der afrikanische Kult der Yoruba am reinsten erhalten.

⁷⁰ Vgl. Bobsin, O.: Teologia da Prosperidade, S.30f.

⁷¹ Vgl. Ruuth, A.: Igreja Universal, S.273f.

⁷² Eine "triumphalistische Theologie" ist ganz von der Perspektive der zukünftigen himmlischen Herrlichkeit bestimmt und betrachtet die Kirche schon als ein Stück Himmel auf Erden. Sie übersieht, dass die Kirche unter dem Kreuz steht, und die Christen in der Nachfolge ihres Herrn ihr Kreuz, d.h. ihr Leiden, auf sich nehmen müssen. Der Begriff wird oben im Text leicht abgewandelt benutzt. Zur Ausbildung ihrer Pastoren vgl. Mariano, R.: Expansão pentecostal no Brasil, S.6f. Die IURD unterhielt eine Zeitlang ein Seminar in Rio de Janeiro. Macedo schloss es wieder, weil ihm die Ausbildung zu langwierig war, um eine schnelle Ausweitung der IURD zu erreichen, und weil ihm wissenschaftliche Theologie als überflüssig erscheint, was er in seinem Buch "A libertação da teologia" (Die Befreiung von der Theologie) begründet. Der beste Pastor ist für Macedo jener, der am meisten Geld für die Kirche eintreibt. Mit einer minimalen Vorbildung werden die "Pastoren" in die Kultstätten geschickt, wo sie mit täglichen Gottesdiensten eine Vollzeitbeschäftigung haben im Gegensatz zu den Pastoren anderer Pfingstkirchen, die sich mit einer weltlichen Tätigkeit ihren Lebensunterhalt verdienen müssen. Der enorme zeitliche Einsatz, die große Zahl der "Pas-

toren" und Helfer erklärt zu Teil die rasche Expansion der IURD.

⁷³ Der Begriff begegnet im AT, Leviticus 16. Am Versöhnungstag legt der Hohepriester einem Bock die Sünden des Volkes auf, um es zu entsühnen und jagt ihn in die Wüste. Dies setzt ein quasi-stoffliches Verständnis von Sünde und Unreinheit voraus.

⁷⁴ Vgl. Bobsin, O.: Teología da Prosperidade, S.32f.

⁷⁵ Der Perser Mani (ca. 216-273 n. Chr.) wollte in bewusstem Gegensatz zu Christus, Zara-

thustra und Buddha eine neue Weltreligion stiften, die auf dem Dualismus zwischen Licht und Finsternis basiert. Die Entstehung der Welt und die Erlösung wird nach Art gnostischer Systeme als ein kosmologischer Prozess der Trennung der Elemente von Licht und Fin-

sternis verstanden. Der dualistischen Metaphysik entspricht eine schroff asketische, leibfeindliche Ethik, die über Augustin, der zeitweise Manichäer war, auch in das Christentum eingedrungen ist.

⁷⁶ Bobsin, O.: Teología da Prosperidade, S.32f.

Autorenverzeichnis

Calcagnotto, Gilberto, Lic. Phil., M.A.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter (Soziologe)
im German Institute of Global and Area
Studies (GIGA) – Institut für Latein-
amerika-Studien, Hamburg

Costa, Sérgio, Prof. Dr.
Soziologe, Forschungsprofessor am
CEBRAP (Brasilianisches Zentrum für
Planung und Analyse), São Paulo; zurzeit
DAAD-Gastprofessor an der Universität
Flensburg

Karnofsky, Eva, Dr.
Journalistin und Autorin, Bad Honnef

Maihold, Günther, Prof. Dr.
Stellvertretender Direktor der Stiftung
Wissenschaft und Politik, Berlin

Prien, Hans-Jürgen, Prof. Dr. theol.
Professor für Iberische und Latein-
amerikanische Geschichte sowie Kirchen-
geschichte, Universität zu Köln

Rill, Bernd
Referent für Recht, Staat, Europäi-
sche Integration der Akademie für Politik
und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung,
München

Sangmeister, Hartmut, Prof. Dr. rer.pol.
Studiendekan der Fakultät für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften, Universität
Heidelberg

Schirm, Stefan A., Prof. Dr. rer. pol.
Universitätsprofessor, Politische Wissen-
schaft – Internationale Politik, Ruhr-Uni-
versität Bochum

Spranger, Carl-Dieter
Bundesminister für wirtschaftliche Zu-
sammenarbeit und Entwicklung a.D.,
Ansbach

Zilla, Claudia M.A.
Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der
Forschungsgruppe Amerika der Stiftung
Wissenschaft und Politik, Berlin

Verantwortlich:

Dr. Reinhard C. Meier-Walser

Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München

Herausgeber:

Bernd Rill

Referent für Recht, Staat, Europäische Integration, Akademie für Politik und Zeitgeschehen,
Hanns-Seidel-Stiftung, München

"Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen"

bisher erschienen:

- Nr. 1 Berufsvorbereitende Programme für Studierende an deutschen Universitäten (vergriffen)
- Nr. 2 Zukunft sichern: Teilhabegesellschaft durch Vermögensbildung (vergriffen)
- Nr. 3 Start in die Zukunft – Das Future-Board (vergriffen)
- Nr. 4 Die Bundeswehr – Grundlagen, Rollen, Aufgaben (vergriffen)
- Nr. 5 "Stille Allianz"? Die deutsch-britischen Beziehungen im neuen Europa (vergriffen)
- Nr. 6 Neue Herausforderungen für die Sicherheit Europas (vergriffen)
- Nr. 7 Aspekte der Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union (vergriffen)
- Nr. 8 Möglichkeiten und Wege der Zusammenarbeit der Museen in Mittel- und Osteuropa
- Nr. 9 Sicherheit in Zentral- und Südasien – Determinanten eines Krisenherdes
- Nr. 10 Die gestaltende Rolle der Frau im 21. Jahrhundert (vergriffen)
- Nr. 11 Griechenland: Politik und Perspektiven
- Nr. 12 Russland und der Westen (vergriffen)
- Nr. 13 Die neue Familie: Familienleitbilder – Familienrealitäten (vergriffen)
- Nr. 14 Kommunistische und postkommunistische Parteien in Osteuropa – Ausgewählte Fallstudien (vergriffen)
- Nr. 15 Doppelqualifikation: Berufsausbildung und Studienberechtigung – Leistungsfähige in der beruflichen Erstausbildung
- Nr. 16 Qualitätssteigerung im Bildungswesen: Innere Schulreform – Auftrag für Schulleitungen und Kollegien (vergriffen)
- Nr. 17 Die Beziehungen der Volksrepublik China zu Westeuropa – Bilanz und Ausblick am Beginn des 21. Jahrhunderts (vergriffen)
- Nr. 18 Auf der ewigen Suche nach dem Frieden – Neue und alte Bedingungen für die Friedenssicherung (vergriffen)
- Nr. 19 Die islamischen Staaten und ihr Verhältnis zur westlichen Welt – Ausgewählte Aspekte (vergriffen)
- Nr. 20 Die PDS: Zustand und Entwicklungsperspektiven (vergriffen)

- Nr. 21 Deutschland und Frankreich: Gemeinsame Zukunftsfragen (vergriffen)
- Nr. 22 Bessere Justiz durch dreigliedrigen Justizaufbau? (vergriffen)
- Nr. 23 Konservative Parteien in der Opposition – Ausgewählte Fallbeispiele
- Nr. 24 Gesellschaftliche Herausforderungen aus westlicher und östlicher Perspektive – Ein deutsch-koreanischer Dialog
- Nr. 25 Chinas Rolle in der Weltpolitik
- Nr. 26 Lernmodelle der Zukunft am Beispiel der Medizin
- Nr. 27 Grundrechte – Grundpflichten: eine untrennbare Verbindung
- Nr. 28 Gegen Völkermord und Vertreibung – Die Überwindung des zwanzigsten Jahrhunderts
- Nr. 29 Spanien und Europa
- Nr. 30 Elternverantwortung und Generationenethik in einer freiheitlichen Gesellschaft (vergriffen)
- Nr. 31 Die Clinton-Präsidentschaft – ein Rückblick (vergriffen)
- Nr. 32 Alte und neue Deutsche? Staatsangehörigkeits- und Integrationspolitik auf dem Prüfstand (vergriffen)
- Nr. 33 Perspektiven zur Regelung des Internetversandhandels von Arzneimitteln
- Nr. 34 Die Zukunft der NATO (vergriffen)
- Nr. 35 Frankophonie – nationale und internationale Dimensionen (vergriffen)
- Nr. 36 Neue Wege in der Prävention (vergriffen)
- Nr. 37 Italien im Aufbruch – eine Zwischenbilanz (vergriffen)
- Nr. 38 Qualifizierung und Beschäftigung (vergriffen)
- Nr. 39 Moral im Kontext unternehmerischen Denkens und Handelns (vergriffen)
- Nr. 40 Terrorismus und Recht – Der wehrhafte Rechtsstaat (vergriffen)
- Nr. 41 Indien heute – Brennpunkte seiner Innenpolitik (vergriffen)
- Nr. 42 Deutschland und seine Partner im Osten – Gemeinsame Kulturarbeit im erweiterten Europa
- Nr. 43 Herausforderung Europa – Die Christen im Spannungsfeld von nationaler Identität, demokratischer Gesellschaft und politischer Kultur (vergriffen)
- Nr. 44 Die Universalität der Menschenrechte (vergriffen)
- Nr. 45 Reformfähigkeit und Reformstau – ein europäischer Vergleich

- Nr. 46 Aktive Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide? Direkte Demokratie in der Diskussion
- Nr. 47 Die Zukunft der Demokratie – Politische Herausforderungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts
- Nr. 48 Nachhaltige Zukunftsstrategien für Bayern – Zum Stellenwert von Ökonomie, Ethik und Bürgerengagement
- Nr. 49 Globalisierung und demografischer Wandel – Fakten und Konsequenzen zweier Megatrends (vergriffen)
- Nr. 50 Islamistischer Terrorismus und Massenvernichtungsmittel
- Nr. 51 Rumänien und Bulgarien vor den Toren der EU
- Nr. 52 Bürgerschaftliches Engagement im Sozialstaat
- Nr. 53 Kinder philosophieren
- Nr. 54 Perspektiven für die Agrarwirtschaft im Alpenraum
- Nr. 55 Brasilien – Großmacht in Lateinamerika

Ab der Ausgabe Nr. 14 stehen unsere Hefte unter www.hss.de auch zum Download zur Verfügung.