

die Kandidaten „tough against crime“ sein wollten, waren darum so erfolgreich, weil sich die Amerikaner am meisten vor „crime“ – noch vor den Wirtschaftsproblemen und den Themen der Gesundheitsreform stehend – fürchten. In Pennsylvania wurde der amtierende Gouverneur, der einen rückfällig gewordenen Mörder begnadigt hatte, vom Gegenkandidaten pausenlos verunglimpft. Gewählt wurde der andere, der versprochen hatte, jeden Hinrichtungsbefehl zu unterzeichnen.

Der Zustand, daß die Leute Angst haben vor der allgegenwärtigen Gewaltkriminalität, produziert immer wieder erschreckende Einzelbeispiele. So hat ein Vater in einem kleinen Ort Louisianas in einer vermeintlichen Notsituation seine vierzehnjährige Tochter erschossen, die er für einen Einbrecher hielt (New York Times, 9.11.94, A 18). Dieselbe allgemeine Angst kann jedoch auch in einer merkwürdigen Verkehrung dazu führen, daß schon in zwanzig Bundesstaa-

ten *Bürgermilizen* organisiert sind, die sich gegen eine befürchtete Waffenkontrolle durch die Bundesbehörden wehren und sich unter der Anleitung wirrer Verschwörungstheorien gegen die unbeliebte liberale Bundesregierung wenden (New York Times, 14.11.94, A 1 und A 14). Kehren die Vereinigten Staaten schrittweise zurück in die Zeiten des Wilden Westens, als jeder sein eigenes Recht mit der Waffe suchte und durchsetzte?

Die wachsende Armutskriminalität in den amerikanischen Ghettos und die rechtskonservativen Bürgermilizen in zwanzig Bundesstaaten: beide sind Symptome derselben sozialen Verzweigung, die sich komplementär ergänzen. Die Ereignisse lassen sich vor Ort beobachten und aus europäisch-deutscher Perspektive analysieren, und an manchen Punkten kann sich auch der ausländische Beobachter nicht mehr den beklemmenden Ängsten der amerikanischen Bevölkerung entziehen.

Hermann Vogt

## Enormer Reformbedarf

### Brasilien nach einem Jahrzehnt unter ziviler Herrschaft

*Nach zwei Jahrzehnten Militärherrschaft kehrte Brasilien 1985 zur Demokratie zurück. Eine Zwischenbilanz der „Neuen Republik“ im größten und bevölkerungsreichsten Land Lateinamerikas zeigt Licht- wie Schattenseiten: Die Demokratie ist trotz erheblicher Unzulänglichkeiten einigermaßen gefestigt, ein Kurs der wirtschaftlichen Konsolidierung ist eingeleitet, die brennenden sozialen Probleme sind aber weithin ungelöst. Vom neuen Präsidenten Fernando Henrique Cardoso ist eine Fortsetzung des wirtschaftlichen und politischen Reformkurses zu erwarten.*

Brasilien wählte am 3. Oktober mit deutlicher Mehrheit von 54 Prozent der Stimmen *Fernando Henrique Cardoso* von der sozialdemokratischen Partei PSDB im ersten Wahlgang zum neuen Präsidenten. Sein Hauptkonkurrent *Luis Inácio Lula da Silva* von der Arbeiterpartei PT erreichte nur 27 Prozent der Stimmen. Erstaunlich ist das Abschneiden des absoluten Außenseiters *Enéas Carneiro*, der für eine Rückkehr zu einem autoritären starken Staat plädierte und mit 7 Prozent der Stimmen das drittbeste Ergebnis noch vor den anderen Vertretern großer Parteien erreichte. Der designierte Präsident Cardoso, der sein Amt im Januar 1995 antritt, vertritt einen wirtschaftlichen Stabilisierungskurs, der jedoch von einer Reihe von Reformmaßnahmen im Staatsapparat und Änderungen in der Wirtschaftsordnung abhängt. Die Wahlkoalition, die hinter Cardoso stand, konnte nur etwa ein Drittel der Abgeordneten und Senatoren wählen. Er wird deshalb im Kongreß nach weiterer Unterstützung für sein Regierungsprogramm suchen müssen. Im Kongreß sind insgesamt 17 Parteien vertreten. Bei den wichtigsten 6 Parteien, die etwa drei Viertel der Abgeordneten

stellen, kam es jedoch nur zu geringen Verschiebungen. Die Ergebnisse der Kongreßwahlen können sich geringfügig ändern, da die Wahlen im Bundesstaat Rio de Janeiro wegen Fälschungen bei den Auszählungen annulliert wurden und wiederholt werden müssen. Auch die in der brasilianischen Politik wichtigen Gouverneure wurden zum großen Teil erst in der Stichwahl am 15. November 1994 gewählt.

### Wirtschaft im Umbruch – ungelöstes Armutproblem

Vor 10 Jahren wurde in Brasilien, das seit 1964 ausschließlich von uniformierten Präsidenten geleitet wurde, erstmals wieder ein Vertreter der zivilen Opposition zum Präsidenten gewählt. Von der Rückkehr zur Demokratie erwarteten die Brasilianer aber weit mehr als die freie Wahl ihrer Volksvertreter und des Regierungschefs. Von der Demokratie erwarteten sie auch eine Wiederaufnahme des wirtschaftlichen

Wachstums nach tiefen Einbrüchen Anfang der 80er Jahre, und Demokratie wurde von vielen auch gleichgesetzt mit einem Ende des Entwicklungsmodells, in dem die Reichen immer reicher und die Armen immer ärmer wurden.

Die Nachrichten, die seit Mitte der 80er Jahre aus Brasilien kamen, lassen den auswärtigen Betrachter erahnen, daß sich diese Hoffnungen nicht erfüllt haben. Berichte vom brennenden Regenwald und aussterbenden Indianern, von verwahten Straßenkindern und dem wachsenden Einfluß der organisierten Kriminalität in den Städten zeigen ein düsteres Bild von dem Land, das uns von den Reiseveranstaltern gerne als tropisches Paradies verkauft wird. Die Meldungen aus dem Wirtschaftsteil der Zeitungen konnten dieses Bild nicht aufhellen. Dazu gehörten Berichte von einer horrend hohen Auslandsverschuldung, schwindelerregenden Inflationsraten und eine nicht abreißen wollende Serie von Korruptionsskandalen in Politik, Wirtschaft und Verwaltung. Brasilien scheint vor dem Zusammenbruch jeglicher inneren Ordnung zu stehen.

Bei genauerer Betrachtung muß das Bild allerdings etwas differenzierter ausfallen. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft haben sich in der letzten Dekade in unterschiedlichem Tempo entwickelt. Die Bilanz der Dekade von 1985 bis 1994 läßt sich folgendermaßen zusammenfassen: Das *Armutsproblem* ist in Brasilien tatsächlich ungelöst. Schlimmer noch. Es gibt keine kurzfristigen realistischen Zeichen zur Verbesserung der sozialen Situation. *Wirtschaftlich* befindet sich das Land im Umbruch. Nachdem in den 80er Jahren verschiedene Sanierungskonzepte keinen Ausweg aus der Krise weisen konnten, zeichnete sich in den 90er Jahren eine wirtschaftspolitische Wende ab. Entkleidet man den Begriff der *Demokratie* von diesen sozialen und wirtschaftlichen Konnotationen, so nimmt sich auch die Bilanz der politischen Entwicklung positiver aus. Brasiliens Neue Republik hat nicht nur über praktisch ein Jahrzehnt hinweg ihre politische Führung wiederholt in freien Wahlen ausgewählt, sondern auch verschiedene kritische Situationen gemeistert.

Die Wahlen wurden zwar auch unter der autoritären Herrschaft nie offiziell abgeschafft, aber die Ergebnisse wurden doch immer wieder durch kurzfristige Änderung der Wahlrechtsbestimmungen, Aberkennung von Abgeordnetenmandaten oder andere Eingriffe zum Nachteil der Opposition verzerrt. Die Wahlen seit 1985 verliefen alle ohne jene manipulativen Eingriffe, wie sie noch unter der Militärregierung üblich waren. Die Repräsentanten im Kongreß und in den Landesparlamenten wurden unter der zivilen Herrschaft inzwischen schon zum dritten Mal, die Stadt- und Gemeinderäte zum zweiten Mal neu gewählt. Außerdem fanden seit 1985 drei direkte Bürgermeister- und Gouverneurswahlen statt und zwei Präsidentschaftswahlen. Durch die Teilnahme praktisch der ganzen politischen Elite des Landes an dieser langen Reihe demokratischer Erneuerung der Repräsentanten auf allen Ebenen kam es zu einer Konsolidierung der demokratischen Spielregeln durch Routinisierung.

Ogleich eine Neuauflage dieser gezielten manipulativen

Eingriffe in den Wahlprozeß unter der Neuen Republik weitgehend ausblieben, sind die Wahlen in Brasilien auch heute noch gekennzeichnet durch Verzerrungen unsystematischer Art. Dazu gehört beispielsweise die Mobilisierung von Mitteln und Personal der öffentlichen Verwaltungsmaschine im Wahlkampf einzelner Kandidaten, die illegale Finanzierung des Wahlkampfes durch große wirtschaftliche Gruppen, die sich spätere Vorteile bei staatlichen Aufträgen ausrechnen oder der große Einfluß eines einzigen privaten Fernsehkanals auf die öffentliche Meinung.

Zum Teil gibt es bereits Bestimmungen gegen diese Auswüchse. So können die Mitglieder der Regierungen auf allen Ebenen nur kandidieren, wenn sie sechs Monate vor dem Urnengang auf das Amt verzichten. Auch ist eine Wiederwahl von Bürgermeistern, Gouverneuren oder des Präsidenten nicht möglich. Der Mißbrauch des Staatsapparates bei der Wahl wird damit zumindest eingeschränkt. Auch der Zugang zu den elektronischen Medien ist gesetzlich geregelt. In der unmittelbaren Vorwahlphase steht den Parteien proportional zu ihrer Stärke kostenlose Sendezeit für Wahlwerbung auf allen Kanälen zur Verfügung. Schließlich wurde 1994 auch die Parteien- und Wahlkampffinanzierung durch ein neues Gesetz geregelt.

Neben dem Alltagsgeschäft hat die „Neue Republik“, wie die Demokratie seit 1985 auch bezeichnet wird, auch Ausnahmesituationen und verschiedene Feuerproben erfolgreich gemeistert. Nach der Rückkehr der Zivilisten regierten diese zunächst auf der Grundlage der noch von den Militärs erlassenen autoritären Verfassung von 1969. Obgleich unmittelbar nach dem Abtritt des letzten uniformierten Präsidenten eine Reihe der noch bestehenden autoritären Bestimmungen aufgehoben worden waren, waren sich alle politischen Kräfte einig, daß eine grundsätzliche Neuordnung der politischen Spielregeln notwendig sei, um die Legitimität der folgenden Regierungen sicherzustellen.

## In den 80er Jahren herrschte ein Schlingerkurs

Der 1986 gewählte Kongreß fungierte deshalb gleichzeitig als Verfassungsgebende Nationalversammlung und arbeitete eine neue Magna Charta für das Land aus. Die Ausarbeitung der Verfassung stand bis zu ihrem Inkrafttreten Ende 1988 im Zentrum der politischen Aufmerksamkeit. Die Erarbeitung der einzelnen Kapitel fand unter umfassender Beteiligung der zivilen Gesellschaft statt. Dieser langwierige Prozeß führte zur Aufnahme einer Reihe von Einzelbestimmungen, die heute bemängelt werden. Auf der anderen Seite erhielten gerade durch den demokratischen Prozeß der Ausarbeitung der neuen Verfassung die in ihr festgesetzten Spielregeln der Demokratie eine große Legitimität in der Gesellschaft.

Bereits unter dem 1989 gewählten Präsidenten Collor hatte die Neue Republik eine schwere Bewährungsprobe zu bestehen. Durch den Korruptionsskandal um Collor und den Un-

ternehmer Farias im Jahr 1992 wurde das Land in eine tiefe politische Krise gestürzt. Wieder kam es zu einer Mobilisierung der Öffentlichkeit, bis schließlich 1992 der Präsident in einem demokratischen Verfahren abgesetzt wurde, ein in der lateinamerikanischen Geschichte bisher einmaliges Verfahren. Im Jahr darauf wurde ein weiteres Untersuchungsverfahren durch den Kongreß eingeleitet, in dessen Verlauf massive Unterschlagungen von Haushaltsmitteln durch Abgeordnete und öffentliche Bauunternehmen aufgedeckt wurden. Auch dieses Verfahren endete für mehrere der Beteiligten mit der Aberkennung der politischen Rechte. Diese und weitere Skandale, die ans Licht der Öffentlichkeit kamen, haben auf der einen Seite das Vertrauen der Brasilianer in die Integrität ihrer politischen Elite tief erschüttert. Andererseits wuchs mit den Untersuchungsverfahren auch das Vertrauen in die Selbstheilungskräfte der brasilianischen Demokratie. Trotz der tiefen Krise im Zusammenhang mit der Korruption scheint es zu keinem Zeitpunkt ernsthafte Erwägungen oder Pläne für einen Staatsstreich und die Rückkehr der Militärs als ordnende Macht gegeben zu haben.

In wirtschaftlicher Hinsicht scheint nach einem Jahrzehnt mißglückter Reformversuche nun der Punkt erreicht, von dem aus ein Neuanfang möglich ist. Die 80er Jahre noch waren durch einen wirtschaftspolitischen *Schlingerkurs* gekennzeichnet. Verantwortlich waren zum einen Uneinigkeit über die Ursachen der wirtschaftlichen Krise und über die Ziele der Reformpolitik. Die brasilianische Wirtschaft Mitte der 80er Jahre war gekennzeichnet durch eine extrem hohe Auslandsverschuldung, eine steigende Inflation, wirtschaftliche Stagnation und einen chronisch defizitären Haushalt. Die eine Schule von Ökonomen vertrat nun Reformmaßnahmen, in deren Zentrum die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen und der Abbau von staatlichen Eingriffen in die Wirtschaft stehen sollte. Da diese Maßnahmen als ein Kniefall vor den internationalen Finanzbehörden IWF und Weltbank interpretiert werden konnten und außerdem rezessive Wirkungen auf die Wirtschaft befürchtet wurden, stießen sie auf wenig Popularität bei den verantwortlichen zivilen Politikern.

Diese gaben deshalb einer anderen Schule den Vorzug, die nicht strukturelle, sondern konjunkturelle Probleme für die Krise der brasilianischen Wirtschaft verantwortlich machte. Die Inflationsraten wurden vor allem als technisches Problem angesehen, das in Zusammenhang mit den besonderen Indexierungsmechanismen der brasilianischen Ökonomie stehe. Der Staat sollte neue Investitionsimpulse liefern und so eine neue Phase wirtschaftlichen Wachstums einleiten.

Die Wirtschaftspolitik seit 1985 unter Sarney kann grob als ein langsames Einschwenken von dieser zweiten, als *heterodox* bezeichneten Schule auf die Linie der ersteren, *orthodoxen* Reformpolitik umrissen werden. Erst langsam ist bei den politischen Repräsentanten die Einsicht herangereift, daß eine Konsolidierung des Haushalts und eine Bekämpfung der Inflation die notwendigen Voraussetzung für die Wiederauf-

nahme wirtschaftlichen Wachstums sind. Der Preis dieses Lernprozesses war hoch. Die Inflationsraten schwankten zwischen 20 und 40 Prozent (!) und zur Finanzierung des Haushaltsdefizits häufte sich in wenigen Jahren eine Binnenverschuldung an, die heute die Höhe der öffentlichen Auslandschuld übersteigt (1994: 90 Mrd R\$ bzw. 60 Mrd US\$). Erst Präsident Collor setzte 1990 auf einen radikalen wirtschaftspolitischen Kurswechsel. Die Neuerungen umfaßten Maßnahmen zum Abbau des Staatsapparates, wie die Streichung von Subventionen, die Entlassung von öffentlichen Bediensteten, die Privatisierung einer Reihe von Staatsbetrieben und die Weltmarktöffnung durch Senkung der Zollschränken und Aufhebung anderer Handelshemmnisse. Nach der Absetzung Collors wurde von seinem Nachfolger *Itamar Franco* zwar eine Abkehr von diesem neoliberalen Reformkurs angekündigt. In der Praxis wurden das Privatisierungsprogramm und der Zeitplan für die Zolllenkungen jedoch ohne Modifikationen weitergeführt. Die Bekämpfung der Inflation durch eine solide Haushaltspolitik hatte nun eindeutig Priorität. Der unter Itamar initiierte „Plano Real“, durch den die Inflation ohne künstliche Maßnahmen wie Preiseinfrierungen seit Mitte 1994 nahe der Nullgrenze gehalten werden konnte, folgte einer Mischung aus orthodoxer Haushaltssanierung und heterodoxer Deindexierung und wurde von der Bevölkerung mit großer Zustimmung angenommen.

---

### Weitere Verschärfung der brennenden sozialen Probleme

---

Neben dieser lange Zeit bestehenden Unklarheit über Ursachen und Reformstrategien bestand das zweite große Problem in der *politischen Durchsetzungsfähigkeit* der als notwendig erachteten Reformen. Das Scheitern von einem knappen Dutzend von Wirtschaftsministern mit jeweils eigenen Reforminitiativen in 10 Jahren ist auch darauf zurückzuführen, daß wirtschaftliche Anpassungsmaßnahmen wie Kürzungen von Subsidien, Senkungen von Zollschränken, Abbau kostspieliger Staatsunternehmen etc. zwar wiederholt gefordert, aber gegen die verschiedenen Interessengruppen nicht durchgesetzt werden konnten. Da die Regierung im Kongreß über keine stabile Mehrheit verfügte und die verschiedenen Interessengruppen einen großen Einfluß auf die Fraktionen ausüben, mußten viele Reforminitiativen an deren Widerstand scheitern. Bei der Bekämpfung der Inflation befürchteten Unternehmer und Gewerkschaften jeweils einseitige Einbußen und reagierten mit einer wechselseitigen Erhöhung von Preisen und Löhnen. Auch bei stimmigen Konzeptionen ist deshalb bis heute diese diffuse Verhinderungsmacht einzelner Gruppen ein wichtiger Faktor der Wirtschaftspolitik.

Dies ist auch im Hinblick auf die Reformchancen unter der gewählten neuen Regierung unter Cardoso zu bedenken. Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß zur Konsolidie-

rung und Wiederaufnahme des wirtschaftlichen Wachstums weitere wichtige Reformen notwendig sind. Dazu gehört die Neuordnung des Steuersystems, die Errichtung einer unabhängigen Zentralbank, die Reform des Renten- und Gesundheitssystems, die Reform der Justiz etc. Wichtig ist, daß auch diese Maßnahmen der Zustimmung im Kongreß bedürfen. Viele setzen sogar eine Änderung der Verfassung voraus, die nur durch eine qualifizierte Mehrheit von 60 Prozent in beiden Häusern des Kongresses, noch dazu in zwei getrennten Lesungen zu erreichen ist.

Die soziale Belastung hat sich aus unterschiedlichen Gründen verschärft. Zum einen kam es zu keinem wirtschaftlichen Wachstum, was Entlassungen in Industrie und Handel nach sich zog. Für die Mittelschicht bedeutete dies eine Verschlechterung des Lebensstandards, für die Unterschicht oftmals das Abrutschen in die absolute Armut. Zum anderen blieben staatliche Investitionen in den sozialen Bereichen, wie Wohnungsbau oder Infrastruktur aus. Das bestehende dünne Netz der öffentlichen Gesundheits- und Altersversorgung steht in Folge dieser Mittelknappheit kurz vor dem Kollaps.

Ogleich in Brasilien 20 Prozent des Lohnes für das staatliche Gesundheits- und Rentensystem einbehalten werden, bekommen die Krankenhäuser oft über Monate hinweg nicht die vorgesehenen Vergütungen für die Behandlung der Patienten. Viele Einrichtungen mußten in den letzten Jahren wegen Personal- und Materialmangels schließen. Die Patienten in den öffentlichen Krankenhäusern stehen und schlafen mangels Betten in den Gängen.

Die Ausgaben des Gesundheitsministeriums sind in den letzten Jahren in absoluten Zahlen stark gesunken. Hier ist die Sparpolitik der Regierung am stärksten zu spüren. Seit 1988 ist eine Umstrukturierung des Gesundheitswesens im Gange, die die Krankenhäuser und Gesundheitsstationen ausschließlich den Ländern und Gemeinden übergeben soll. Dadurch soll eine effizientere Verwaltung der Mittel bewirkt werden als durch das bisherige System von Krankenhäusern unter der Verwaltung des Bundes. Aber auch im Rahmen der nun praktizierten Dezentralisierung kommt es zu skandalträchtigen Unterschlagungen durch Krankenhäuser und Ärzte, die fiktive Internierungen und kostspielige Operationen bei den staatlichen Kassen abrechnen und das öffentliche Gesundheitssystem um schätzungsweise 300 Millionen US\$ pro Jahr betrügen. Angesichts dieses katastrophalen Zustands im öffentlichen Gesundheitswesens weichen immer mehr Angehörige der Mittel- und Oberschicht auf eine zusätzliche private Versicherung aus.

Auch die *staatliche Rentenanstalt* ist in einer schweren Krise. Sie kann der Masse der Rentempfänger (11 von insgesamt knapp 15 Millionen) kaum den gesetzlich vorgeschriebenen Minimallohn von etwa 130 DM auszahlen. Die Einnahmen decken längst nicht mehr die Ausgaben, wofür verschiedene Faktoren verantwortlich sind. Auf der Einnahmenseite ist wie bei allen Abgaben die Evasionsquote sehr hoch. Viele staatliche, aber auch große Privatunternehmen schulden der Rentenanstalt Milliardenbeträge, die sie zwar vom Lohn ein-

## Das Taschenbuch mit Linie



**Band 4339, DM 14,80  
öS 116,-/ SFr 14.80**

Witzige Erzählungen von Leuten, die Ernst gemacht haben mit dem Vorsatz zu verzichten.



**Band 4338, DM 12,80  
öS 100,-/ SFr 12.80**

Praktische Tips, wie der „Ernst des Lebens“ angstfrei angegangen werden kann.



**Band 4332, DM 12,80  
öS 100,-/ SFr 12.80**

Zeugnisse einer bedrohten Kultur, Bilder von kosmischer Weisheit.



**Band 4337, DM 12,80  
öS 100,-/ SFr 12.80**

Ein zartes Märchen vom großen Poeten Lateinamerikas.



**Band 4334, DM 15,80  
öS 123,-/ SFr 15.80**

Die Passionsgeschichte als Grundmodell eines zuverlässigen Menschenweges.



**Band 4335, DM 14,80  
öS 116,-/ SFr 14.80**

Ein Schlüssel zu einem tiefen Verständnis von Leben und Tod.

**HERDER / SPEKTRUM neu im Januar**

behalten, aber nicht weitergeleitet haben. Bei den Ausgaben liegt ein strukturelles Problem in der Pensionierung nach 35 Jahren Dienstzeit. In manchen Berufen ist eine Pensionierung sogar schon nach 20 Jahren möglich. Außerdem hat sich die Zahl der Rentempfänger durch die Einbeziehung der Landarbeiter vermehrt, die selbst nie eigene Beiträge geleistet haben. Diese machen bereits 6 Millionen und damit mehr als ein Drittel aller Empfänger aus. Schlimmer aber ist die Belastung durch die Fälschungen von Rentenansprüchen.

Im *Bildungsbereich* wurde das Angebot gerade in der Grundbildung zwar entscheidend ausgeweitet, aber die Qualität des Unterrichts gerade an öffentlichen Schulen ist sehr stark gesunken. Heute ist das größte Problem im Bereich der Grundbildung nicht mehr die Einschulungsrate, die bei etwa 90 Prozent liegt, sondern der hohe Anteil von Schülern, die ein Schuljahr wiederholen müssen und schließlich nach Erlernen von Grundkenntnissen im Rechnen, Lesen und Schreiben die Schule verlassen. Nur die Hälfte der eingeschulerten Kinder schließen die vierte Klasse ab. Nur 20 Prozent absolvieren die 8jährige Volksschule vollständig. Noch immer werden die Grund- und Hauptschulen relativ vernachlässigt im Vergleich zum universitären Bildungs- und Forschungsbereich. Aber mit einer bloßen Erhöhung der Mittel ist den derzeitigen Schwierigkeiten im Grundbildungsbereich nicht mehr beizukommen. Die schulinternen Gründe liegen dabei vor allem im Bereich der unzureichenden Curricula und der schlechten Ausbildung der Lehrer. Die außerschulischen Gründe sind vor allem in der sozialen Situation zu suchen, die viele Kinder nach dem Erlernen einiger notwendiger Grundkenntnisse im Rechnen und Schreiben bereits wieder dazu zwingt, zum Lebensunterhalt der Familie beizutragen.

Der Bildungsweg ist in Brasilien immer noch sehr stark ein Spiegel der sozialen Klassenbildung und zeigt zum Teil perverse Züge. Vor allem wer sich durch den Besuch einer der teuren privaten Schulen eine solide Basis geschaffen hat, wird die Aufnahmeprüfungen für eine der renommierten, kostenfreien öffentlichen Universitäten am ehesten schaffen. Wer hingegen diesen Einstieg nicht schafft, wird sich bei höheren Bildungsambitionen an einer der privaten Fakultäten einen teuren Kurs leisten müssen und parallel dazu meist noch einer Arbeit nachgehen. Dadurch werden bestehende soziale Muster eher reproduziert als überwunden.

Auch die großen *Regionalentwicklungsprojekte* für den Nordosten und das Amazonasgebiet, die seit den 50er Jahren immer wieder mit neuem Anlauf angegangen wurden, sind in Mißkredit geraten. Viele der milliardenschweren Projekte, die sich in den letzten Jahrzehnten abwechselnd auf die Sicherung der Wasserversorgung, die Ankurbelung von Landwirtschaft und Industrie in der Region, die regionale Integration des Amazonasgebietes oder die Förderung von Kleinbauern konzentrierten, haben die Situation der armen Bevölkerung wenig ändern können. Die Regionalentwicklungsbehörde SUDENE, einst Aushängeschild der Entwicklungsanstrengungen, dient heute vor allem zur Versor-

gung der eigenen politischen Klientel mit Posten und Finanzmitteln. Die Brunnen und Staubecken, die von staatlichen Institutionen wie dem „Amt zur Bekämpfung der Trockenheit“ (DNOCS) angelegt wurden, lagen oft auf Privatgelände und sind für die Bevölkerung in Notzeiten nicht zugänglich.

### Landlose ergreifen die Initiative

Da der staatliche Assistentialismus unter dem Verdacht des Mißbrauchs und der Ineffizienz steht, sind Hilfsinitiativen für die Ärmsten der Armen, die buchstäblich Hunger leiden müssen und auf etwa 30 Millionen, also rund 20 Prozent der Bevölkerung geschätzt werden, auf private Initiativen übergegangen. Dazu gehören beispielsweise eine 1993 gestartete *Kampagne zur Bekämpfung des Hungers*, die vom Soziologen *Herbert de Souza* koordiniert und von zahlreichen gesellschaftlichen Organisationen, wie Vereinen, Gewerkschaften, Basisgemeinden etc. getragen wird. In einer ersten Etappe machten sich die Organisatoren zum Ziel, ein Netz zur Sammlung von privat gespendeten Nahrungsmitteln aufzubauen, die auf demselben unbürokratischen und kostengünstigen Weg von Nichtregierungsorganisationen an die Bedürftigsten verteilt werden. Zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ungleichheit bleibt diese Form von Hilfe ein Tropfen auf den heißen Stein. Aber als konkretes Zeichen für die Sorge um den Mitbürger haben diese Initiativen einen großen Wert und bedeuten effiziente und unmittelbare praktische Hilfe im konkreten Einzelfall.

Wo solche Hoffnungszeichen von staatlicher oder privater Hand ausbleiben, suchen die Ärmsten der Armen nach anderen Lösungen, wie im Fall der 8 Millionen Landlosen und Kleinbauern Brasiliens. Der Plan der Regierung Sarney zu einer umfassenden Agrarreform von 1985 ist am Widerstand der Landbesitzervereinigung gescheitert. Auch in der neuen Verfassung wurden die Möglichkeiten für eine Enteignung von Großgrundbesitzern sehr eng gefaßt. Die Landlosen sind in der Folge dazu übergegangen, in eigener Initiative Land von unproduktiven Großfarmen zu besetzen und dann eine Legalisierung der Situation mit der Regierung zu verhandeln. Derzeit warten 16 700 Familien in insgesamt 91 illegalen Ansiedlungen auf eine Entscheidung der Regierung. Sie geraten dabei in oft gewaltsame Konflikte mit den Großgrundbesitzern und der Polizei. Durch die Besetzung wird das sonst langwierige Enteignungsverfahren jedoch beschleunigt. In vielen Fällen gelingt eine Enteignung des nicht genutzten Landes. Die Landlosen sind im Dachverband MST (*Movimento dos Trabalhadores Sem Terra*) zusammengeschlossen und werden vor allem von der katholischen Kirche unterstützt (vgl. HK, März 1989, 115).

Die sich verschärfende soziale Situation äußert sich in Brasilien jedoch kaum in offener Revolte. Es gibt keine politische Bewegung, wie in Peru oder in Mexiko, die den sozialen Protest in ein revolutionäres Projekt umzumünzen versucht.

Dennoch fordert die soziale Apartheid in Brasilien ihren Tribut in Form des sich verschlechternden Gesundheitszustandes der Bevölkerung, der Rückkehr von epidemischen Krankheiten, zunehmender Kriminalität in den Großstädten, die die brasilianische Oberschicht und Mittelklasse in Panik versetzt, wachsender Gewalt der Polizei bei Einsätzen in den Favelas, die immer mehr Todesopfer fordern, ungezügelter Hinrichtung von Obdachlosen und Kleinkriminellen durch Todesschwadronen in den Städten und der straflosen Ermordung von Anführern von sozialen Bewegungen auf dem Land durch bezahlte Killer, wie im Falle des Kautschukzapfers *Chico Mendes*.

Diese Art von stiller Gewalt läßt die Kluft und das Mißverhältnis zwischen Arm und Reich in Brasilien immer größer werden. Bei der derzeit desolaten Rolle des Staatsapparates sind Umverteilungsprojekte nicht in Sicht. Für die in Armut und Elend lebende Unterschicht bleibt realistischere deshalb in absehbarer Zeit nur die Hoffnung auf eine Wiederaufnahme des wirtschaftlichen Wachstums, um die Beschäftigungslage zu verbessern und die staatlichen Kassen wieder zu füllen.

Der neue Präsident Cardoso gibt der wirtschaftlichen Stabilisierung und der Reform des Staatsapparates Priorität in seinem Regierungsprogramm. Soziale Reformmaßnahmen stellt er erst nach der Erreichung dieses Ziels in Aussicht. Mit diesem Programm gelang ihm ein überraschend eindeutiger Sieg über seinen stärksten Konkurrenten Lula von der Arbeiterpartei, der vor allem an das soziale Gewissen der Brasilianer appellierte und unmittelbare soziale Reformmaßnahmen forderte. Die wichtigsten Reformprojekte Cardosos im wirtschaftspolitischen Bereich betreffen folgende Punkte:

1. Eine modifizierte Weiterführung des Privatisierungsprogramms. Nachdem seit 1991 bereits mehr als zwei Dutzend große Staatsbetriebe ganz in private Hände übergegangen sind, stellt Cardoso vor allem eine Lockerung des staatlichen Monopols im Bereich der Erdölförderung und -verarbeitung, der Elektrizitätsversorgung und der Telekommunikation in Aussicht. Dadurch sollen private Unternehmer für Investitionen in Wirtschaftsbereiche gewonnen werden, die bisher ausschließlich dem Staat vorbehalten waren. Wegen der knappen Finanzlage der öffentlichen Kassen blieben notwendige Investitionen in diesen Bereichen in den letzten Jahren aus.
2. Eine Beibehaltung der restriktiven Haushaltspolitik, um eine Rückkehr der galoppierenden Inflation zu verhindern. Neben der bisherigen Kombination aus Ausgabenbeschränkung und Stärkung der Steuermoral durch eine rigidere Kontrolle durch die Finanzbehörden gehört dazu aber langfristig auch die Schaffung einer unabhängigen Zentralbank, ohne die die Verführung zu einer Defizitfinanzierung durch die Notenpresse immer wieder groß sein wird.
3. Dazu gehört zum einen eine grundlegende *Reform des Steuersystems*. Auf der Einnahmenseite erweist sich die Ineffizienz und die Steuerflucht als das größte Problem. Die

leichter einzutreibenden indirekten Steuern rangieren mit 64 Prozent weit vor der direkten Einkommensbesteuerung. Die Reichen tragen also gleichviel wie die Armen zum Staatsbudget bei und die Besteuerung hat praktisch keine soziale Umverteilungsfunktion. Die Einkommensteuer ist in Brasilien nur gering progressiv, und der Spitzensteuersatz liegt bei 35 Prozent. Das Unternehmenskapital wird gar nicht besteuert. Neben den Bestimmungen der Steuergesetzgebung ist auch die Steuerpraxis wichtig. Da die Kontrolle durch die Finanzbehörden bisher sehr schwach ist, liegt die Steuerlast in Brasilien bei wenigen Beitragszahlern.

4. Eine Umverteilung der Aufgaben zwischen den verschiedenen Ebenen der Föderation. Auf der Ausgabenseite bekommen die Bundesstaaten und Munizipien mit der neuen Verfassung von 1988 einen erheblich größeren Anteil am Gesamtsteueraufkommen zugesprochen, ohne daß auch die Aufgaben neu verteilt worden wären. Dies soll nun korrigiert werden, um die Union finanziell zu entlasten. Möglicherweise werden diese Aufgaben vor allem im Bereich der Erziehung und der Gesundheitsversorgung liegen.

Auch im Bereich der politischen Organisation haben sich in der ersten Dekade unter demokratischen Verhältnissen Schwachpunkte gezeigt. Obgleich die brasilianische Demokratie seit 1985 eine Reihe von Problemen erfolgreich gemeistert hat, wurde der Regierungsalltag vor allem durch die konfliktreichen Beziehungen zwischen Regierung und Kongreß belastet. Der brasilianische Präsident, der in direkten Wahlen gewählt wird, hat immer wieder Schwierigkeiten, im Kongreß, in dem knapp 20 Parteien vertreten sind, eine stabile Mehrheit zu finden. Bereits Anfang 1993 wurde deshalb eine Volksabstimmung über die Einführung eines parlamentarischen Regierungssystems durchgeführt, nach dem der Regierungschef von der Mehrheit der Abgeordneten gewählt würde. Aber die Wähler entschieden sich mit 55 Prozent wider Erwarten eindeutig für die Beibehaltung des Präsidentialismus. Nachdem über diese große Reforminitiative, die das Verhältnis zwischen Regierung und Legislative entscheidend verändert hätte, negativ entschieden wurde, konzentrieren sich die Reformvorschläge nun auf eine Verbesserung der Funktionen von Parteien und Kongreß.

Dazu gehört die Korrektur der Verzerrungen im Repräsentationsproporz zu Lasten des entwicklungsstarken Südostens. Die politische Repräsentation auch der bevölkerungsmäßig kleinen Bundesstaaten wird in Brasilien durch die Zweite Kammer, den Senat, garantiert. Darüber hinaus aber sind im Abgeordnetenhaus durch festgelegte Unter- und Obergrenzen der politischen Repräsentation (mindestens 8, höchstens 70 pro Bundesstaat) die Bundesstaaten des Nordens und Nordostens verhältnismäßig überrepräsentiert und das bevölkerungsstarke São Paulo hat wegen der Obergrenze zu wenig Abgeordnete. Da in Zwergstaaten wie Roraima 26000 Einwohner auf einen Abgeordneten kommen und in São Paulo 450000, ist das Prinzip des gleichen Stimmrechts grob verletzt.

Ein weiterer Vorschlag richtet sich auf die Änderung des Wahlmodus für die Abgeordneten durch die Einführung ei-

nes personalisierten Verhältniswahlsystems und einer Sperrklausel nach dem Vorbild der Bundesrepublik. Darin wird vor allem ein Ansatzpunkt zu einer größeren Transparenz des Wahlsystems und eine Stärkung des Parteiensystems gesehen. Bisher finden die Abgeordnetenwahlen auf Landesebene statt, wo praktisch alle Kandidaten miteinander konkurrieren. Die Wähler der einzelnen Bundesstaaten mußten bei den letzten Wahlen zwei Abgeordnete für das Landes- und Bundesparlament aus durchschnittlich mehr als 1000 (!) Kandidaten auswählen. Von einer Verkleinerung der Wahlkreise wird erwartet, daß sie vor allem die Kosten des Wahlkampfes senken hilft, die Bindung zwischen Abgeordneten und den Wählern und so die Kontrolle der Wähler über die von ihnen gewählten Abgeordneten vergrößern würden. Der Einsatz von Wahlgeschenken vor dem Urnengang, die in den letzten Korruptionsskandalen nachgewiesenen Fälle offener Bestechung von Abgeordneten oder der Mißbrauch ihres Amtes zum privaten Vorteil sollen, so wird erwartet, durch diese Änderungen verringert werden.

Schließlich sind auch Überlegungen zu einer Stärkung der Partei- und Fraktionsdisziplin im Gespräch. Bisher zeichnet sich die brasilianische Parteienlandschaft durch eine sehr starke Durchlässigkeit aus. Die Abgeordneten einer Partei stimmen bei einzelnen Gesetzesprojekten nicht nur unterschiedlich ab. Oft kommt es auch zum Parteiwechsel oder zur Bildung neuer politischer Gruppierung im Kongreß zwischen den Wahlen. Die Bildung stabiler Mehrheiten wird damit zusätzlich erschwert. Auf der anderen Seite erhöht sich die Versuchung, einzelne Gruppen von Abgeordneten durch Vergabe von Ministerien oder anderer Benefizien in das Regierungslager zu ziehen.

Eine weitere Diskussion dreht sich um das *Justizsystem* in Brasilien, das vor allem wegen seiner Ineffizienz und Unzulänglichkeit kritisiert wird. Tausende von Prozessen bleiben in Brasilien in den Mühlen der Gerichte stecken. Viele fordern deshalb institutionelle Reformen des Gerichtswesens oder gar eine Form der externen Kontrolle der Richterschaft in Brasilien, um deren Effizienz zu erhöhen. Auch hier setzt das Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit den Reformüberlegungen enge Grenzen. Von einer Reform der Justiz erhoffen sich die Brasilianer aber auch eine Steigerung der Effizienz des Staatsapparates, der durch Unterschlagungen und Korruption lahmgelegt wird. Wer bisher öffentliche Gelder in seine eigene Taschen fließen ließ, konnte praktisch sicher damit rechnen, straflos davonzukommen. Die Stärkung von Staatsanwaltschaft und Justiz nimmt in der öffentlichen Debatte deshalb derzeit einen immer höheren Stellenwert ein.

---

## Katholische Kirche und Politik

---

Die katholische Kirche hat vor allem in den 70er Jahren durch den Protest der brasilianischen Bischofskonferenz gegen das soziale Elend und die Verletzung der Menschen-

rechte ein hohes Ansehen in der brasilianischen Öffentlichkeit gewonnen. Sie stellte ein Obdach für politischen Protest und für gesellschaftspolitisches Engagement, das unter den Bedingungen der Diktatur von anderen Institutionen nicht mehr geleistet werden konnte.

Diese Rolle ist nach der Rückkehr zur Demokratie zunehmend überflüssig geworden. Die kirchlichen Basisorganisationen haben ihre Rolle zum Teil an örtliche Gewerkschaften und Parteiorganisationen abgegeben. Auf der anderen Seite aber wurden viele fortschrittliche Bischöfe von Rom aus entmachtet. Viele sehen in der Politisierung auch einen Grund für den wachsenden Einfluß der protestantischen Kirchen und Sekten in Brasilien (vgl. HK, November 1991, 506 ff.).

Aber auch heute spielt die Brasilianische Bischofskonferenz eine wichtige Rolle bei der öffentlichen Meinungsbildung. Nach Umfragen schenken die Brasilianer den Repräsentanten der katholischen Kirche mehr Glauben als den Vertretern aus den Parteien oder der Regierung. Neben vielen anderen zivilen Organisationen setzt sich vor allem die katholische Kirche bis heute für die Armen und Entrechteten ein. Oftmals verleiht sie durch ihre öffentliche Stellungnahme dem Protest einzelner Gruppen eine Resonanz, die diese auf sich allein gestellt nicht erreichen könnten, wie im Falle der Anklage des Rassismus gegen Schwarze im Jahr 1988 im Zusammenhang mit der Kampagne der Brüderlichkeit der Bischofskonferenz. Die Anklage der sozialen Ungerechtigkeit bleibt bis heute eine aktuelle Botschaft in Brasilien. Wenn damit die katholische Kirche nach wie vor eine wichtige Rolle als Teil des sozialen Gewissens der brasilianischen Gesellschaft einnimmt, sind auf der anderen Seite die Möglichkeiten zu konkreten Stellungnahmen bei den politischen Entscheidungen gering.

Die Verführung zu einem Mißbrauch der Religion in der Politik ist groß. Noch Anfang der 60er Jahre ging die von Katholiken getragene „Bewegung für Tradition, Vaterland und Familie“ gegen den Präsidenten Goulart auf die Straße und lieferte dem Staatsstreich des Militärs eine moralische Legitimation. Bei den ersten Bürgermeisterwahlen nach dem Abtritt der Militärs 1985 ließ der in São Paulo in der Wählergunst führende Kandidat Fernando Henrique Cardoso in einem Fernsehinterview die „Gretchenfrage“ (wie er es denn mit Gott halte) offen und erklärte sie zur Privatsache. Sein Gegenkandidat sprang sofort auf das Thema an, erklärte ihn zu einem gefährlichen Atheisten und gewann die Wahlen. (Bei den diesjährigen Präsidentschaftswahlen zog Cardoso als Präsidentschaftskandidat übrigens die Lehre aus der Vergangenheit und trat im Wahlkampf als gläubiger Katholik auf.)

Aber auch bei den Wahlen in diesem Jahr wurde von verschiedenen Kandidaten Mißbrauch mit dem Thema der Religion betrieben. Bei den Gouverneurswahlen in Paraná wurde der Kandidat *Jaime Lerner*, der jüdischer Abstammung ist, von seinem Gegner als „Antichrist“ verteufelt. Diese Diffamierung schlug allerdings gegen ihren Urheber

zurück, der in der Folge in der Wählergunst sank und die Wahlen verlor. In São Paulo trat der Gouverneurskandidat *Francisco Rossi* mit dem Wahlslogan „Laß dich durch Gottes Hand leiten“ auf und suchte damit vor allem die Wähler aus der evangelischen Kirche anzusprechen. Er verzichtete erklärtermaßen auf ein Regierungsprogramm und stellte sich als Vertreter einer am Evangelium orientierten Politik vor. Damit gelang es ihm immerhin, von einer aussichtslosen Ausgangsposition zum zweitbestplatzierten Kandidaten in diesem wichtigsten Bundesstaat Brasiliens, in dem 50 Prozent des Industriepotentials konzentriert sind, vorzustoßen.

Die in der Pastoral tätigen katholischen Geistlichen und Laien arbeiten an der Grenze zwischen Politik und Religion. Sie helfen mit beim Aufbau von Gewerkschaften und sozialen Bewegungen, in denen die von der Gesellschaft Ausgeschlossenen lernen, sich selbst zu helfen. Diese Form der Hilfe am Nächsten nimmt breiten Raum neben der Verkündigung des Evangeliums ein. In vielen Fällen kommt es zur Zusammenarbeit mit politischen Bewegungen, wie der Arbeiterpartei PT. Dieses praktische Engagement von Christen ist nicht mit opportunistischem Mißbrauch der Bibel durch Scharlatane zu verwechseln.

*Bruno Speck*

# Kurzinformationen

## Neue Zwangsmaßnahmen im schweizerischen Ausländerrecht

In der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1994 haben sich 72,9 Prozent der Stimmenden für das Bundesgesetz über Zwangsmaßnahmen im Ausländerrecht ausgesprochen. Mit diesem vom Parlament verabschiedeten Gesetz können durch neue Zwangsmittel, wie Vorbereitungs- und verlängerte Ausschaffungshaft oder individuelle Sperrzonen, Mißbräuche im Asyl- und Ausländerrecht bekämpft werden. Diese gegen kriminelle Asylsuchende, namentlich Drogenhändler, gerichteten Maßnahmen betreffen alle Ausländer ohne Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung. Deshalb wurde gegen das Gesetz das Referendum ergriffen mit der Begründung, es ermögliche unverhältnismäßige Eingriffe in die Grundrechte und verstoße gegen Verfassungsgrundsätze. Im Abstimmungskampf haben auf politischer Seite namentlich die Sozialdemokraten und die Grünen, auf kirchlicher Seite vor allem die *Hilfswerke* das Gesetz bekämpft. Auf *katholischer* Seite hat sich der Präsident der Schweizer Bischofskonferenz, Bischof *Pierre Mamie*, ungewöhnlich scharf geäußert: Das Gesetz führe in das schweizerische Recht Zwangsmaßnahmen gegen Ausländer ein, deren Anwendung der Gesetzgeber sonst nicht einmal bei Straftätern als zulässig erachte. Die

Straffälligkeit von Ausländern rechtfertige die Maßnahmen nicht, „welche zur Diskriminierung von Menschen beitragen, die sich in unserem Land sowieso in einer schwierigen Situation befinden. In der Tat würden die erwähnten Maßnahmen nur dem Anwachsen der Fremdenfeindlichkeit Vorschub leisten“. Unterstützt wurde Bischof Mamie von 20 katholischen Organisationen und Verbänden, angeführt von der Caritas Schweiz, mit einer ausführlichen Erklärung unter dem Titel: „Dem Geist der Verfassung treu bleiben. Unser Nein zu den Zwangsmaßnahmen im Ausländerrecht.“ Öffentlich kritisiert wurde die bischöfliche Stellungnahme von rechtskatholischer und rechtsbürgerlicher Seite (Schweizerische Katholische Wochenzeitung, *Bürger und Christ*). Auf *protestantischer* Seite haben sich Hilfswerke ebenfalls gegen das Gesetz ausgesprochen, und im Abstimmungskampf hat sich namentlich der Zentralvorstand Evangelischer Hilfswerke und Missionen gegen das Gesetz engagiert. Der Vorstand des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes hingegen sprach sich gegen eine Bekämpfung des Gesetzes aus und rief Hilfswerke und Mitgliedskirchen dazu auf, „sich im späteren Vollzug für eine schonende Anwendung einzusetzen“. Dabei gab er zu bedenken, daß es nützlich sein werde, wenn sich die Kirchen „nicht durch ihr Verhalten im Abstimmungskampf ins Abseits manövriert haben“.

Daß die Hilfswerke nun auf der Seite der Verlierer sind, dürfte in der Tat nicht ohne politische Folgen bleiben.

## Sicherheitspolitische Stellungnahme des ZdK

Nach längerer Diskussionsphase, begleitet von internen Konflikten, hat das Zentralkomitee der deutschen Katholiken auf seiner Herbstvollversammlung 1994 (vgl. ds. Heft, 5) eine außen- und sicherheitspolitische Stellungnahme mit dem Titel „Den Weltfrieden fördern und sichern – eine solidarische Pflicht der Staatengemeinschaft“ verabschiedet. Es handelt sich dabei um einen Beitrag zur aktuellen öffentlichen Diskussion, der auf „Konsequenzen für eine deutsche Beteiligung an der sicherheitspolitischen und militärischen Gewährleistung des Friedens“ hinweisen will. Um Duktus und Tendenz dieser Erklärung, in der unter anderem eine mögliche Beteiligung deutscher Soldaten auch an internationalen Kampfeinsätzen befürwortet und unterstrichen wird, das vereinigte Deutschland müsse die Lasten der weltpolitischen Situation uneingeschränkt mittragen, gab es bereits auf der ZdK-Herbstvollversammlung 1993 massive Auseinandersetzung (vgl. HK, Januar 1994, 4). Kritiker monierten den Mangel an grundsätzlicher friedens- und sicherheitspolitischer Reflexion. Eine Überbetonung der huma-