



a. 72A.8A

dodis.ch/58411

P.B. Nr. 4/91 - CB/JJ

Brasilia, 15. Oktober 1991

Vier Jahre im zukunftssträchtigen Brasilien (Schlussbericht)

1. Die Entwicklung der politischen Lage im Inneren

Als ich Ende 1987 in Brasilia eintraf geriet ich in die hiesige Sommerpause, die sich von der Weihnachtsperiode über die Karnevalszeit hinzieht. Als man nach diesen Festlichkeiten zurück an die Arbeit ging war die Schaffung einer demokratischen Verfassung das zentrale Thema dieses Landes, das 25 Jahre Militärdiktatur hinter sich hatte. Die Verhandlungen in der Verfassunggebundene Versammlung verliefen mühsam und harzig; nicht zuletzt weil der damalige Staatspräsident José Sarney auf einer fünfjährigen Amtsdauer (bis 1990) beharrte, während die Versammlung ihm nur vier Jahre zugestehen wollte. Am Ende gewann Sarney, allerdings auf Kosten des Ausmasses der Regierungsgewalt die die Verfassung dem Staatsoberhaupt zugesteht.

Mittlerweile kam die Inflation die anfangs des Jahres durch die Zwangsmassnahmen des Vorjahres abgeblockt worden war im zweiten und dritten Quartal des Jahres wieder kräftig in Schwung (bis zu 60 % im Monat). Seinerzeit glaubten wir Ausländer, Sarney hätte sich durch die Dekretierung unpopulärer drastischer anti-inflationärer Massnahmen für das Vaterland opfern sollen solange er noch die nötigen Vollmachten hatte. Er tat es nicht (vielleicht zu recht, weil sie nur ein kurzfristiges Palliativ gewesen wären).

Am 5. Oktober 1988 wurde mit grossem Zeremoniell und minimalem Publikumsinteresse die neue Verfassung verkündet und in Kraft gesetzt. Sie enthält, wie ich seinerzeit berichtete, alles was zum vollständigen Inventar einer modernen und sozialen Demokratie gehört. Alle erdenklichen Menschen- und Freiheitsrechte und die von ihnen abgeleiteten politischen und sozialen Rechte (inkl. Umweltschutz) sind einzeln aufgezählt. Anlass zu berechtigten Zweifeln über ihre praktische Funktionsfähigkeit gab die Regelung des Verhältnisses der Exekutive zur Legislative und das Ausmass des Sozialstaates, zu dessen Verwirklichung die Mittel einfach nicht vorhanden sind.

Als Ende des Jahres 1988 die monatliche Inflationsrate 28 % erreichte ergriff die Regierung Sarney im Januar 1989 zu einem Lohn- und Preisstopp verbunden mit gewissen flankierenden Massnahmen und einer Währungsreform (1 Cruzado Novo = 1 USD). Dann wandte man sich erbaulicheren Dingen zu, nämlich der Volksbelustigung einer Präsidentenwahlkampagne. Diese wird hier nach nordamerikanischem Vorbild durchgeführt: Die Kandidaten reisen in diesem riesigen Lande herum und stellen sich persönlich der Wählerschaft vor. Das Fernsehen wird massiv eingesetzt und spielt eine wichtige Rolle bei der "Bearbeitung" der Wählerschaft. Die ersten die ihre Kandidatur geltend machten, waren bekannte Zentrums-Politiker verschiedener Schattierungen. Der Kandidat der Linken war der Gewerkschaftsführer und Abgeordnete Luis Inacio Lula (Sao Paulo) während der Kandidat der Rechten erst sechs Monate vor dem Wahltag in der Person des auf nationaler Ebene noch unbekanntem bisherigen Gouverneurs des kleinen im konservativen Norden gelegenen Gliedstaats Alagoas, Fernando Collor de Mello, in Erscheinung trat. Collor besiegte seinen Gegner im 2. Wahlgang vom 17. Dezember mit einer Mehrheit von 53 %. Was ihm zu seinem Sieg verhalf war sein gutes Aussehen, sein dynamisches Auftreten, seine Jugend (geb. 1949) und die Tatsache, dass er zu der traditionellen "regimentsfähigen" Oberschicht gehört. Damit hat es sich gezeigt, dass abgesehen von den Arbeitern in den Industriezentren, der kleine Mann Brasiliens sich lieber vom Teufel den er kennt regieren lässt als von einem radikal aussehenden unberechenbaren Sozialreformer.



Collor hatte den Wählern eine gründliche Wirtschaftsreform im Sinne einer Liberalisierung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Zurückstufung der staatlichen Eingriffe in den Privatsektor wie auch der staatlichen Ausgaben versprochen. Es war ihm ernst. Am Tage 16. März 1990, dem Tage nach seiner Amtsinsetzung verkündete er den Plan "Brasil Novo", wohl die eingreifendste Rosskur die Brasilien je verabreicht wurde. Preise und Löhne wurden für dreissig Tage eingefroren. Anschliessend wurden die monatlich zulässigen Maximalpreiserhöhungen für Güter und Dienstleistungen und die Minimalsätze für Saläranpassungen durch das Wirtschaftsministerium bestimmt, das von der aus Kreisen der Hochschullehrerschaft und des Privatsektors stammenden Ministerin Zélia Cardoso do Mello straff geführt wurde. Zudem wurden die Bankguthaben des Privatsektors zu etwa 80 % für 15 Monate eingefroren. Zusätzlich verfügt wurde eine tiefgreifende Importliberalisierung, eine Steuerreform zur Anhebung der Staatseinnahmen, Massnahme zur Verringerung der Staatsausgaben (Personalabbau) und die Privatisierung einer Anzahl von staatlichen Industriebetrieben wurde aufs Programm gesetzt.

Das Massnahmenpaket war anfänglich populär und wurde ohne grosse Umstände vom Parlament angenommen, obschon es zwangsläufig zu schweren Einkommensverlusten bei den privaten Unternehmen und der Mittelklasse führte.

Flexibel wie sie sind, haben die brasilianischen Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen auch diesen Schlag mit dem Bleihammer überstanden. Die Preis- und Lohnkontrollen wurden durch die Praxis so durchlöchert, dass sie sukzessive gelockert werden mussten und damit kam die Inflation wieder ins Rollen. Im Januar 1991 betrug sie etwa 20 %. Also wurde im Sinne einer "Verschnaufpause" am 1. Februar ein erneuter Preisstopp eingeführt. Er wurde im Mai der Wirtschaftsministerin, die für seine Durchführung verantwortlich war, zum Verhängnis: sie musste gehen. Von ihrem Nachfolger, dem bisherigen Botschafter in Washington erwartete man, dass er mit Ueberredungskunst das erreichen würde was Zélia Cardoso mit Hartnäckigkeit durchzusetzen versuchte. Aber im September hat das Parlament den gesetzlichen Minimallohn verdoppelt, was wohl notwendig war aber natürlich die Inflation wieder antrieb. Im Oktober dürfte sie wiederum um die 20 % erreichen.

Warum sind alle diese wohlgemeinten Pläne so jämmerlich gescheitert ? Ganz einfach und allein darum weil sie den wahren Inflationsherd nicht erfassten. Dieser ist nicht der Privatsektor dem Lohn- und Preisstopps auferlegt wurden, sondern die staatlichen Institutionen. Wohl hat das Collor-Régime die Ausgaben der Zentralregierung stark reduziert. Aber gemäss Verfassung muss die Union 47 % ihrer Steuereinnahmen an die Gliedstaaten und an die Gemeinden weiterleiten und diese dürfen, wiederum gemäss Verfassung, 65 % ihrer Einnahmen für die Entlohnung ihres Personals verwenden. Die Gliedstaaten verfügen über eigene Staatsbanken die von Gouverneur beherrscht werden. Angesichts der Finanzautonomie der Gliedstaaten und der Gemeinden sind deren Ausgaben kaum Grenzen gesetzt. Regiert werden diese Körperschaften von institutionalisierten Cliques die ohne Rücksichtnahme auf eine rationelle Verwendung der vorhandenen Mittel dafür sorgen, dass das Geld nach populistischen Grundsätzen fliesst, das heisst in die Taschen der Unternehmer und Lieferanten, und auch in die eigenen.

Zur Bekämpfung dieses Uebels hat die Landesregierung anfangs Oktober dem Parlament eine Verfassungsrevision vorgeschlagen gemäss der den Gliedstaaten und Gemeinden das Recht öffentlicher Anleihen aufzunehmen entzogen wird und die Mittel die der Bund an die Gliedstaaten abgeben muss nicht mehr ohne weiteres diesen zufließen, sondern teilweise zur Tilgung ihrer Schulden gegenüber der Union verwendet werden sollen. Wie diese an sich begrüssenswerte Aenderung durch den Kongress gehen wird ist noch völlig unklar, denn im Parlament, vor allem im Senat (Gliedstaatenvertretung) hat die Wahrung der kurzfristigen Einzelinteressen der Abgeordneten und ihrer Wähler den Vorrang über das Wohlergehen der Nation. Die Prognose für das Zustandekommen einer wirksamen Reform des Finanzgebahrens der Gliedstaaten und der

Gemeinden ist denkbar schlecht. Die Verschachtelung der Interessengruppen ist zu weit fortgeschritten. Ein entsetzenerregendes Beispiel: Dieser Tage erklärte der Arbeitsminister Antonio Magri vor der Presse, dass die staatliche Versicherungskasse monatlich 6 Milliarden Dollars an Unberechtigte ausbezahle. Dass hier anscheinend nicht hart durchgegriffen werden kann, lässt tief blicken.

Die immer mehr aufkommende Meinung der pessimistischen Publizisten, das Collor-Régime hätte abgewirtschaftet teile ich aus dem Grund nicht, weil jeder Staatschef der wirksame Reformen beabsichtigt mit dem sturen Widerstand der Partikularinteressen rechnen muss. Collor und seine Minister haben einen schweren Stand und werden kaum so viel erreichen wie sie gerne möchten. Aber der Präsident ist hartnäckig und vermutlich bereit, weitere Anläufe zu nehmen.

2. Brasiliens Aussenpolitik

Brasilien gefällt sich in der Rolle der lateinamerikanischen Grossmacht mit weltweiter Ausstrahlung und spielt diese geschickt und mit einer spürbaren Eitelkeit. Die interne Struktur des Landes, das die achtgrösste Industriemacht der Welt und gleichzeitig ein Entwicklungsland ist, wirkt sich natürlich auch auf seine Postur gegenüber dem Ausland aus. Unter der Regie der ausgezeichneten Spitzenbeamten des Itamaraty (MRE) erscheint Brasilien einerseits als der wohlwollende und verständnisvolle Onkel der dritten Welt (Geld hat er nicht) und andererseits als der Gleichwertige Partner (man ist kreditwürdig) der Ersten.

Präsident Collor hat der traditionellen Ausstrahlung Brasiliens auf dem Lateinamerika-Kontinent neue Impulse gegeben. Er pflegt enge Kontakte mit seinen Amtskollegen in den benachbarten Staaten, und unterhält insbesondere freundschaftliche persönliche Beziehungen zu Präsident Menem von Argentinien, die im Dezember 1990 zur Unterzeichnung eines detaillierten bilateralen Freihandelsabkommens führten, gemäss dem ab dem 1. Januar 1995 die Handelshemmnisse zwischen den beiden Ländern mehr oder weniger abgeschafft werden sollen. Ebenfalls erwähnenswert ist die brasilianisch-argentinische Erklärung vom November 1990 über eine gemeinsame Nuklearpolitik die die Entwicklung von Nuklearwaffen ausschliesst.

Das letzte grosse aussenpolitische Ereignis war unzweifelhaft der Staatsbesuch des US-Präsidenten George Bush im Dezember 1990, der diesen dazu benutzte dem brasilianischen Kongress seine visionäre "Initiative der Amerikas" ("to unify the new world in the key areas of trade, investment and debt") vorzutragen.

Im weiteren bereiste Collor die Hauptstädte mehrerer europäischen Länder, und erhielt eine Anzahl von Besuchen aus osteuropäischen Ländern. Kurz gesagt, es wird eine kontinuierliche Besuchsdiplomatie betrieben, die kaum zu greifbaren Ergebnissen führt aber immerhin die guten Beziehungen Brasiliens fördert.

3. Das Aussenschuldproblem

Die letzte auf Papier verbrieftete Restrukturierung der brasilianischen Aussenschuld datiert vom Jahre 1988. Gegenüber den ausländischen Geschäftsbanken ist der vereinbarte Schuldendienst Mitte 1989 und gegenüber den Mitgliedern des Pariser Club und damit der Schweiz mit ihren 3 bilateralen Umschuldungsabkommen, im Januar 1990 eingestellt worden. Mit dem Abschluss einer Vereinbarung über die bis Ende 1990 aufgelaufenen Zinsschulden (US\$ 8 Mia) mit den Geschäftsbanken vom April 1991 ist wieder Bewegung in die Frage der brasilianischen Aussenschuldbereinigung gekommen. Brasilien kommt vorläufig den eingegangenen Zinszahlungsverpflichtungen pünktlich nach (bis Ende 91: US\$ 2 Mia), und verhandelt seit Ende August mit den Auslandsbanken über die Restrukturierung der eigentlichen Kreditschulden (US\$ 52 Mia). Die Verhandlungen mit dem IMF - nach zwei ergebnislosen Anläufen 1989 und 1990 - über

ein 18-monatiges stand-by Abkommen (US\$ 2 Mia) - haben im September 1991 zu einer ersten Annäherung über die Parameterangaben im "letter of intent" geführt.

4. Umweltschutzfragen

Ich war anfangs 1989 zusammen mit zwei anderen einer der ersten Diplomaten die nach einer längeren Sperrfrist per Buschflugzeug das Indianer- und Goldgräbergebiet im Gliedstaat Roraima besuchen durfte. Er herrschte dort eine frisch-fröhliche Wildwestatmosphäre und was die für die Betreuung der Indianer zuständige Behörde dort leistete kann nur als jämmerlich bezeichnet werden.

Brasilien befindet sich seit mehreren Jahren wegen Vernachlässigung und Raubbau im Amazonasgebiet unter dem Beschuss der internationalen Presse. Die Reaktion des Itamaraty ist bezeichnend für die Grundhaltung Brasiliens gegenüber dem Ausland: Erstens wird festgestellt, dass Verfassung und Gesetz die Umwelt schützen (die Diskrepanz zwischen Gesetztext und Praxis wird nicht erwähnt - "in Brasilien liegen die Gesetze in der Schublade" heisst das Sprichwort). Zweitens wird das Ausland dazu ermuntert eine umweltgerechte Amazonaspolitik finanziell zu unterstützen. Drittens beharrt Brasilien auf seinen souveränen Grundrechten, d.h. Brasilien definiert seine Politik selbst und bestimmt allein über die Verwendung ausländischer Beiträge.

Brasilien betrachtet es als einen diplomatischen Erfolg, dass Rio de Janeiro als Treffpunkt der UNCED'92 bestimmt wurde. Wer aber meint, dass die Anwesenheit einer Riesenzahl führender ausländischer Staatsmänner in Rio als Druckmittel auf Brasilien verwendet werden kann muss mit einer Enttäuschung rechnen: Brasilien wird fest auf seinen Souveränitätsstandpunkt beharren.

5. Bilaterale Beziehungen Schweiz-Brasilien

Diese sind auf politischer Ebene vollkommen problemlos. Die von Bundesrat Delamuraz und Vorortspräsident Borgeaud geführte Wirtschaftsmission vom Juli 1990 war ein grosser Erfolg. Als erste Mission dieser Art seit der Amtsübernahme des neuen Präsidenten, wurde sie von Collor und seinen Ministern, die die schweizerische Geste offensichtlich zu schätzen wussten, mit grösster Zuvorkommenheit empfangen. Obschon kein Grosstaat, ist die Schweiz zusammen mit Japan der drittgrösste ausländische Investor, und das bedeutet, dass es sich für Brasilien lohnt, die Beziehungen mit uns sorgfältig zu pflegen. Die zehn und mehr Jahre alten schweizerischen Bestrebungen, mit Brasilien ein Investitionschutz- und ein Doppelbesteuerungsabkommen abzuschliessen kamen angesichts der grundsätzlichen verschiedenen brasilianischen Denkweise nach wie vor nicht vom Fleck.

Die Aussichten für die Einführung eines sinnvollen Schutzes des Geistigen Eigentums sehen zur Zeit günstig aus - vielleicht wird das Gesetz nächstes Jahr verabschiedet. Der Druck für diese Verbesserung kommt von den USA, die Schweiz und andere westeuropäische Staaten leisten nach Möglichkeit Schützenhilfe.

6. Schlussbemerkungen

Um die politische Psychologie seines Volkes zu beschreiben zitiert mein guter Bekannter José de Meira Penna, Politologe und ehemaliger brasilianischer Botschafter in seinem Werk "O Dinossauro" die "Südamerikanischen Meditationen" (1931) des baltisch-russischen Sozialphilosophen Graf Hermann von Keyserling:

"Der brasilianische Staatsapparat ist ein Organismus für sich. Der brasilianische hoher Funktionär gleicht demjenigen des zaristischen Russlands wie ein Bruder. Aber wo Russland unausgewogen und verletzbar war, ist Brasilien ausgeglichen und seiner sicher. Wäre Russland so regiert worden wie Brasilien, hätte das Volk die

Revolution nicht angenommen. In Brasilien verfolgt die Kunst des Regierens ähnliche Pfade wie die Diplomatie der Frauen: alles fließt aus dem Urtümlichen und das ist der Grund für ihren Erfolg. Wo in Russland brutal mit der Peitsche regiert wird, herrscht in Brasilien die raffinierteste Rücksichtnahme und alles was die Unzufriedenheit nährt wird so übertüncht, dass es unsichtbar wird. Würde Brasilien je vom Kommunismus übernommen hätten die Behörden Mitleid mit dem kapitalistischen Bürgertum und auch die "delicadeza" um ihm die enteigneten Häuser und Fabriken zurückzugeben, oder wenigstens dafür zu sorgen, dass ihm Stellen in der neuen Nomenklatur zugehalten werden."

Und was sage ich über dieses Land ? Die Lebensbedingungen für die erdrückende Mehrzahl der Bevölkerung sind schwierig und dennoch sind die Menschen fröhlich, freundlich und zuvorkommend. Der Staat ist Pennas Dinosaur: In den Strukturen überholt, in der politischen Einstellung kurzsichtig, in der Verwaltung erdrückend und gleichgültig bis zu Böswilligkeit.

C. H. Bengtson