

AUS POLITIK UND WISSENSCHAFT

Die Entwicklungsdiskussion in Deutschland und in Brasilien Anmerkungen zu einem Seminar des Goethe-Instituts in São Paulo

Von *Bruno Speck*

Vor welchen Problemen steht die Neue Republik in Brasilien knapp ein Jahrzehnt nach dem Rückzug der Generäle in die Kasernen? Gibt es Parallelen zur entwicklungspolitischen Diskussion in Deutschland? Oder zu den Herausforderungen in vielen Ländern Osteuropas nach dem Fall der Mauer? Welche sind die leitenden Ideen des politisch-sozialen Denkens in Brasilien, in Deutschland, in den verschiedenen Weltregionen heute? Das Goethe-Institut in São Paulo hatte am 18./19. Mai 1993 zusammen mit dem brasilianischen Forschungsinstitut IDESP¹ Politiker und Wissenschaftler zu einem zweitägigen Seminar eingeladen mit der Aufforderung, "den Entwicklungsbegriff neu zu überdenken".² Aus Brasilien waren führende Intellektuelle vertreten. Viele davon verfügen über einschlägige politische Erfahrungen unter den zivilen Regierungen seit 1985, wie der ehemalige Wirtschaftsminister *Bresser Pereira* oder der Ex-Außenminister *Celso Lafer*. Von deutscher Seite waren Vertreter der Entwicklungspolitik aus Parlament und Regierung und der Entwicklungskritik aus den neuen sozialen Bewegungen anwesend. Die Präsenz *Jacek Woziakowskis*, Theoretiker und Politiker aus Polen, weitete den Blick auf die Situation in Osteuropa.

Vorderhand ergibt sich aus den Beiträgen eine widersprüchliche Bilanz: Die Vertreter aus dem Industrie- und aus dem Entwicklungsland diagnostizierten auf der einen Seite, daß sich die Bedeutung des Entwicklungsbegriffs in Brasilien wie in Deutschland über die Zeit hinweg stark gewandelt habe. Der Entwicklungsbegriff, der in der Nachkriegszeit im Norden wie im Süden als Steigerung des Wohlstands oder als Aufbau eines modernen Industriestandards und damit einseitig ökonomisch definiert sei, umfasse heute ein viel breiteres Spektrum wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Entwicklung. Die politische

1 Institut für wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung, São Paulo.

2 Dieses Seminar ("Repensando o desenvolvimento") war Teil der vom Goethe-Institut São Paulo organisierten Seminarreihe "Diálogo Norte-Sul".

und soziale Entwicklung, so der gemeinsame Tenor unter deutschen und brasilianischen Teilnehmern, gelte heute weder im Norden noch im Süden als bloße Folge ökonomischen Wachstums, sondern als eigenständiger Prozeß. Demokratie und soziale Gerechtigkeit würden in Brasilien und in Deutschland nicht mehr als zweitrangig hinter dem wirtschaftlichen Erfolg eines Landes angesehen. Entwicklung, so das Fazit der Teilnehmer aus Deutschland und Brasilien, läßt sich nicht mehr messen an der Steigerung des Bruttonsozialprodukts und der Industrialisierung der Wirtschaft.

Die Breite der angeschnittenen Themen zeigte, daß der Entwicklungsbegriff im Gegensatz zu der bisherigen Vorstellung sich sehr stark ausgeweitet hat auf Aspekte der Menschen- und Bürgerrechte, das politische System, die Lebensqualität der Bevölkerung und die langfristige ökologische Tragfähigkeit der Entwicklungsmodelle. Zum anderen wollte sich trotz dieser Gemeinsamkeiten ein fruchtbare Dialog über diese neuen Entwicklungskonzeptionen nicht so recht einstellen. Es wurde deutlich, daß trotz dieser Gemeinsamkeiten in der Vergangenheit die Diskussionen heute in Deutschland und in Brasilien in verschiedene Richtungen laufen. Dieselben Begriffe nehmen in unterschiedlichen Zusammenhängen ganz verschiedene Bedeutungen an. Die Probleme im Norden wie im Süden scheinen trotz des ähnlichen Vokabulars nicht zu denselben Konzeptionen von Entwicklung zu führen.

Die deutschen Entwicklungspolitiker *Volkmar Köhler* (Bundestag) und *Volker Ducklau* (BMZ) wiesen auf den Wandel der entwicklungspolitischen Diskussion hin, die sich von einer ursprünglich nur ökonomischen Bedeutung auf verschiedene andere Aspekte der politischen und gesellschaftlichen Entwicklung ausgeweitet hat. Dazu gehören Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit, Demokratie und zahlreiche Kriterien, um den Lebensstandard der Bevölkerung in einem Land zu messen, wie Bildung, soziale Sicherheit, wirtschaftliche Freiheit, Sicherheit, Wohlstand. Volkmar Köhler verwies in diesem Zusammenhang auf die unterschiedliche Position Brasiliens im Weltbankbericht und im neuen Human Development Report. Im ersten werde das Land als achtgrößte Ökonomie der Welt geführt, im letzteren stehe es an 69. Stelle. Entwicklungsmodelle, so das Ergebnis, müßten sich auf das direkte Wohl der Menschen richten. Die Ziele nationaler (Wirtschafts-)Größe müßten dahinter zurücktreten.

In einem radikaleren Sinn schlug auch *Veronika Thomsen*, die als Vertreterin der nichtstaatlichen und alternativen Gruppen aus Deutschland aufgetreten war, in dieselbe Kerbe. Sie forderte zu einer grundsätzlichen Abkehr vom Wachstumsparadigma in den Industrie- wie Entwicklungsländern auf. Ihre Ausführungen gipfelten in der Forderung, die Grundlagen westlicher Kultur umfassend zu revidieren. Dazu gehört nach Thomsen vor allem auch die Teilung der Lebenswelten in eine Arbeits- und Erholungssphäre, wobei erstere dem Mann vorbehalten sei und höher bewertet werde. Dieser harten und unerbittlichen Arbeits-, Wirtschafts- und Männerwelt, der Welt des Marktes, stehe nach Thomsen auf der anderen Seite die Welt der Häuslichkeit und der Erholung gegenüber. Sie repräsentiere die

Werte, die im Konzept des Marktes fehlen, wie Menschlichkeit, Geborgenheit und eine Ökonomie der Notwendigkeiten. Thomsens Kritik zielte vor allem darauf ab, diesem im Rahmen der westlichen Kultur an die zweite Stelle gedrängten Wert mehr Geltung zu verschaffen. Ihr Plädoyer lief auf eine Ablösung der zerstörerischen Ökonomie des Marktes durch eine menschliche und ökologische Ökonomie der Subsistenz hinaus.

Trotz stark unterschiedlicher Schärfe der Kritik an dem alten, ökonomischen Wachstumsmodell diagnostizierten die brasilianischen Teilnehmer Gemeinsamkeiten in den Fragestellungen der deutschen Repräsentanten. Trotz aller Unterschiede gehe es den deutschen Teilnehmern von rechts bis links vor allem um die Diskussion der Maßstäbe für eine humane Entwicklung, konstatierte der Philosophieprofessor *José Anrthur Gianotti*. Aus der Distanz faßte er die kritisch-utopischen Entwürfe der bundesdeutschen Aussteigerkultur und die Suche der Vertreter der etablierten Politik nach einer Verbindung zwischen ökonomischen Kriterien und einer Steigerung der Lebensqualität als ein Ziehen am selben Strang zusammen. In Brasilien aber, so ging aus den Beiträgen hervor, handele es sich um die Suche nach den grundlegenden Voraussetzungen, um Entwicklungsprozesse, welcher Art auch immer, überhaupt in Gang zu setzen. Im bundesdeutschen Zusammenhang würden die Entwicklungsmodelle in Frage gestellt im Hinblick auf die Lebensqualität, die sie den Menschen bieten können. Den Brasilianern hingegen gehe es hauptsächlich um die Suche nach einer minimalen Formel für das Zusammenleben und das Überleben.

Sie wollten dabei auf die Erfahrungen westlicher Kultur nicht von vornherein verzichten, zumindest solange die Alternativen noch unklar sind. Die politischen Erfahrungen der letzten Jahrzehnte hätten in Brasilien tiefe Spuren hinterlassen. Die lange Phase der schrittweisen Ablösung von der Militärherrschaft seit 1974 habe einen breiten Konsens von rechts nach links über die positive Rolle von Kongreß, Parteien und Wahlprozeß hinterlassen. Diese klassischen Institutionen der liberalen Demokratie würden in diesem Zusammenhang mit weniger Mißtrauen gesehen als von den neuen sozialen Bewegungen in Deutschland. Bis zum Rückzug der Generäle in die Kasernen konzentrierten sich die politischen Auseinandersetzungen in Brasilien auf die Re-Institutionalisierung von fairen Wahlen, Gewalten teilung, Rechtsstaatlichkeit und auf ein freies Klima der politischen Diskussion und Auseinandersetzung.

Diese Orientierung des Denkens auf die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen hat sich bis in die Gegenwart noch verstärkt. Deutlich wurde dies in den Beiträgen des Politikwissenschaftlers *Bolívar Lamounier*, der diagnostizierte, daß es sich bei der gegenwärtigen Krise Brasiliens vor allem um eine politische Krise handele. Damit meinte er vor allem, daß die Spielregeln der politischen Auseinandersetzungen mangelhaft funktionieren. Die Verfassungsbestimmungen, das politisch-institutionelle Arrangement, so das zentrale Argument, stimme in Brasilien nicht und sei die Ursache für die wachsende Desorganisation in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft. Diese Analyse fand breite Zustimmung bei den anderen

brasilianischen Teilnehmern. Sie scheint ein *mainstream* des politisch-sozialen Denkens der Gegenwart in Brasilien zu sein. Auch der Soziologe und politische Vordenker der Arbeiterpartei PT *Francisco Weffort* bekämpfte, daß die Konsolidierung der demokratischen Institutionen und die Wiederherstellung der Regierbarkeit die wichtigsten Aufgaben in Brasilien sind.

Die Feststellung, daß das institutionelle Spiel in Brasilien schwere Mängel aufweist, hat unter dem Eindruck der ausgebliebenen Erfolge der ersten zivilen Regierungen seit 1985 noch breitere Zustimmung gefunden. Die Reformen, die vorgeschlagen werden, beziehen sich vor allem auf ein harmonischeres Zusammenspiel und eine größere Effizienz des Staates in politischer Hinsicht. Das derzeitige Verhältnis zwischen dem Präsidenten und dem Kongreß, so die vorherrschende Meinung, biete keine Basis für eine stabile Regierung. Der Tausch von Ämtern und Ressourcen gegen politische Unterstützung wird dabei nicht mehr als ein Phänomen der politischen Kultur, sondern als Konsequenz der institutionellen Logik des Präsidentialismus gesehen. Die Wahl- und Parteiengesetzgebung verhindert geradezu eine Stärkung des Parteiensystems. Durch Reformen soll die Zahl der Parteien verringert, die Kohärenz und das programmatische Profil gefördert und die Bindung an den Wähler gestärkt werden. Auch die vertikale Gewaltenteilung zwischen Zentralregierung, Ländern und Gemeinden soll reformiert werden. Die Verteilung der Ressourcen und die Zuweisung der Aufgaben ist grundsätzlich revisionsbedürftig. Schließlich ist auch eine Reform des Justizapparates notwendig, um die Idee der Gleichheit vor dem Gesetz in der Praxis für Reich und Arm durchzusetzen.

Der Hinweis von *Köhler* auf die kritische Diskrepanz zwischen Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit war in diesem Zusammenhang willkommen. Tatsächlich hat dieses Argument auch in Brasilien eine lange Tradition. Es wurde von rechts und von links immer wieder gegen die Institutionen der liberalen Demokratie in Brasilien ins Feld geführt. Verfassung, Parteien und Gesetze seien irrelevant, weil die politische Kultur des Landes eine autoritäre sei. Im Rahmen des politisch-institutionellen Ansatzes wird diese Argumentation umgekehrt. Die politischen Institutionen und die Spielregeln politischer Auseinandersetzung werden als Mittel angesehen, um die politische Kultur des Landes langsam zu ändern. Das bundesdeutsche System hat dabei für die brasilianische Diskussion zahlreiche Anstöße geliefert. Dazu zählen das Modell der Kanzlerdemokratie, die 5 %-Klausel und die föderale Struktur der Gewaltenteilung. Die Debatten um die im Oktober anstehende Revision der Verfassung von 1988 werden diesen politisch-institutionellen Ansatz sicherlich noch stärken.

Auch im Hinblick auf die soziale und ökonomische Entwicklung gehen die Diskussionen in Brasilien und in Deutschland weit auseinander. Der ehemalige Wirtschaftsminister *Bresser Pereira* betonte die lange Tradition des nationalistischen Entwicklungskonzepts, das unter verschiedenen politischen Bedingungen von 1930 bis 1985 bestimmt war. Brasilien hat

in der Nachkriegszeit eine Wachstumsphase durchlaufen, die sehr stark auf die Industrialisierung ausgerichtet war. Es bestand ein Konsens über die materiellen Ziele der Entwicklung, über die zentrale Rolle des Staates als Motor und Schrittmacher in diesem Entwicklungsprozeß und darüber, daß der Markt die entscheidenden Impulse für die gesellschaftliche Entwicklung nicht liefern konnte.

Dieser etatistische Entwicklungsweg war in den 80er Jahren auch in Brasilien in die Krise geraten. Der Ökonom *Persio Arida*, einer der Väter des Plano Cruzado der Regierung Sarney, machte darauf aufmerksam, daß die Finanzkrise des Staates ein wesentliches Moment für den Zusammenbruch des alten Entwicklungskonzepts in Brasilien gewesen sei. Die finanziellen Mittel zur Förderung von Privatinvestitionen und für öffentliche Investitionen stünden nun nicht mehr zur Verfügung. Das neoliberalen Denken, so zeigten die verschiedenen Beiträge der brasilianischen Ökonomen, konnte jedoch in Brasilien nur zum Teil Fuß fassen. *Arida* und andere Seminarteilnehmer plädierten dafür, die regulative Kapazität des Staates vor allem im Hinblick auf die neuen Herausforderungen des Weltmarktes zu erhalten und auszubauen. Deutlich wurde dies auch in der Ausführung der Sozialwissenschaftlerin *Maria Hermínia Tavares de Almeida*, die im Zusammenhang mit der Rolle des Staates in der Wirtschaft nicht von einem Paradigmenwechsel, sondern von einer Umorientierung sprechen wollte.

Tatsächlich teilt Brasilien den weltweiten Aufschwung des Liberalismus hauptsächlich in seinen politischen Aspekten, wie die Diskussion um die politischen Institutionen zeigte. Von einer breiten Welle des Wirtschaftsliberalismus kann man auch derzeit in Brasilien noch nicht sprechen. Die weit verbreitete Kritik der bisherigen wirtschaftlich-sozialen Entwicklungskonzepte ist eine Kritik der dirigistischen Rolle des Staates, aber gleichzeitig seines Versagens als Verteilungsinstrument. Die Einkommensverteilung in Brasilien ist heute eine der ungerechtesten im Weltmaßstab. Von deutscher wie brasilianischer Seite wurde die soziale Schuld der brasilianischen Gesellschaft immer wieder herausgehoben. Die Idee des Marktes als Lösungsmodell für diese sozialen Probleme ist deshalb in Brasilien nur von begrenzter Anziehungskraft.

Wenn in einem Industrieland und Wohlfahrtsstaat wie der Bundesrepublik die Verzerrungen eines über lange Zeiträume etablierten sozialen Netzes zum Nachdenken bewegen, so wird in Brasilien nach Wegen gesucht, um die im Aufbau befindliche Struktur zur sozialen Sicherung und Umverteilung zu stärken. Diskutiert wurde auf dem Seminar die Notwendigkeit eines effizienten Steuersystems als Grundlage für die regulative und umverteilende Rolle des Staates. Andere Bemühungen richten sich auf die Verbesserung der öffentlichen Dienste, wie Gesundheit, Bildung, soziale Sicherheit. *Simon Schwartzmann* zeigte anhand von Daten aus dem Bildungsbereich, daß Brasilien in den letzten Jahrzehnten seine Bildung quantitativ entscheidend ausgebaut habe. Dies zeige sich an den gesunkenen Analphabetenquoten. Auf der anderen Seite aber würden trotz dieser quantitativen Ausweitung die

qualitativen Defizite immer offensichtlicher. Die Kinder gingen jetzt im Gegensatz zu früher zwar in die Schule, aber sie würden über die Alphabetisierung hinaus immer noch nichts lernen. Aus diesem Grunde, so *Schwartzmann*, sei ein Zurück zu den Großprojekten der Wachstumsjahre nicht mehr möglich oder mache keinen Sinn mehr. Erforderlich sei eine Verbesserung der Curricula, der Lehrerausbildung und der Bezahlung. Der anwesende Erziehungsminister *José Israel Vargas* erläuterte dies an einem Beispiel: Ein Lehrer, der weniger als eine Verkäuferin verdiene, verlasse diesen Beruf und wähle einen anderen.

Wo andernorts das sozialliberale Modell in die Krise geraten ist, wird es in Brasilien als ein Weg aus der Krise verstanden. Die Brasilianer konnten hier weder der radikalen Kapitalismuskritik des bundesdeutschen Alternativspektrums noch der Beschwörung der heilenden Kräfte des Marktes durch die Vertreter aus der Entwicklungspolitik folgen. Die nachhaltende Entwicklung scheint im sozialpolitischen Bereich nach wie vor ein Modell für die Zukunft Brasiliens.

Eher am Rande des Seminars kam auch das allgemeine politische Klima im Lande zur Sprache. In den Beiträgen praktisch aller brasilianischen Teilnehmer kam der extreme Grad an Desorganisation in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zum Ausdruck. Dies steht in krassem Gegensatz zu dem Erwartungsdruck der Bevölkerung gegenüber den zivilen Regierungen seit 1985. Diese Erwartungen wurden bisher weitgehend enttäuscht. Gerade in Brasilien haben die neuen Regierungen keine Konzepte zur Lösung zentraler wirtschaftlicher und sozialer Probleme, wie Inflationskontrolle und Armutsbekämpfung, aufgezeigt. Im Gegenteil erscheint die Demokratie unter dem Eindruck der Korruptionsaffären in einem immer düsteren Licht. Der verschwenderische Umgang mit öffentlichen Mitteln, die preisstrebende Rolle von Wirtschaftskartellen, die Bereicherung von Abgeordneten durch ihr politisches Amt und die mangelnde Kapazität des Systems, diese Mängel zu bekämpfen, sind die bestimmenden Themen der Tagespresse in Brasilien. Nach der Katharsis durch den Sturz *Collors* vergeht kein Tag, an dem nicht ein weiterer Skandal aufgedeckt wird.

Verschiedene Anzeichen deuten allerdings auf eine wachsende Diskrepanz zwischen der Diskussion unter Intellektuellen und Politikern und der Lebensrealität eines immer breiteren Teils der brasilianischen Bevölkerung hin. Sollten die institutionellen Reformen nicht bald Erfolge zeigen, so scheint auch die Demokratie selbst in Gefahr. Viele Andeutungen auf dem Seminar wiesen darauf hin, daß es bald zu spät sein kann. Die Abstimmung über die Staats- und Regierungsform im April dieses Jahres hat gezeigt, daß das Mißtrauen gegenüber der Klasse der Politiker zu einem dominierenden Gefühl geworden ist. Die meisten Bürger sahen die Einführung des Parlamentarismus als eine Stärkung des Einflusses der Politiker und eine Beschränkung der Volkssouveränität an und stimmten deshalb im April gegen die Änderung des Regierungssystems. Die überwältigende Stimmenzahl für die Beibehaltung des Präsidentialismus steht für die Hoffnung auf die Veränderung durch einen charismatischen Führer. Die politischen Analysen deuten darauf hin, daß die Abstimmung

als ein Mißtrauensvotum für die politische Klasse als Ganzes und der Ruf nach einem messianischen Retter zu werten ist. Der brasilianische Abgeordnete *Fabio Feldmann* wies auf die Gefahr hin, daß durch diese Diskrepanz zwischen den politischen Entwürfen der Elite und den Erwartungen der Menschen die demokratische Entwicklung und Konsolidierung selbst in Gefahr gerate. Auch wenn sich derzeit keine politische Kraft mit einem dezidiert antidemokratischen Lösungskonzept am Horizont zeigt, ist doch das Ansehen der demokratischen Institutionen und der politischen Klasse an einem Nullpunkt angelangt. Eine Intervention nach dem Vorbild *Fujimoris*, um das soziale Chaos zu verhindern, würde wohl heute auf weniger Widerstand bei der Bevölkerung treffen, als es sich die politisch-intellektuelle Elite des Landes eingestehen will.