

Brasilien hat gewählt: Lula bleibt Staatspräsident bis 2010

Susanne Gratius / Claudia Zilla

In der drittgrößten Demokratie der Welt waren am 1. Oktober 2006 mehr als 125 Millionen Brasilianer aufgerufen, den Präsidenten, das Abgeordnetenhaus, ein Drittel der Senatoren, die Gouverneure und die Mitglieder der regionalen Parlamente neu zu wählen. Obwohl Präsident Lula in zahlreiche Korruptionsskandale verwickelt ist, sicherte ihm die Stichwahl am 29. Oktober eine zweite Amtszeit. Sie verspricht Kontinuität des Reformkurses in der Innenpolitik und Wandel im Sinne einer verstärkten Süd-Süd-Kooperation in der Außenpolitik.

Luiz Inácio Lula da Silva ist bei der fünften Präsidentschafts- und dritten Stichwahl seit dem Übergang zur Demokratie in Brasilien 1985 mit fast 61 Prozent der Stimmen wiedergewählt worden. Mit seinem links-moderaten Wahlbündnis *A Força do Povo* (Die Kraft des Volkes) – bestehend aus der Lula-Partei PT (*Partido dos Trabalhadores*), der PRB (*Partido Republicano Brasileiro*) und der PCdoB (*Partido Comunista do Brasil*) – gelang es ihm, im zweiten Wahlgang den Vorsprung vor seinem Hauptkontrahenten Geraldo Alckmin vom Wahlbündnis *Por um Brasil Decente* (Für ein anständiges Brasilien) deutlich zu vergrößern.

Regierungsbilanz Lulas

Im seinem Wahlkampf konnte Lula auf die Erfolge seiner ersten Amtszeit verweisen. Denn für seine *sozioökonomische Politik* lässt

sich eine positive Bilanz ziehen. Dies ist nicht nur an den makroökonomischen Daten abzulesen, sondern auch spürbar an der Verbesserung der Lebensverhältnisse: Die Kaufkraft der Brasilianer ist so hoch wie selten zuvor. Das durchschnittliche Einkommen der ärmsten Hälfte der Bevölkerung konnte 2004 um 14,11 Prozent gesteigert werden – viermal mehr als im nationalen Durchschnitt. Ausschlaggebend dafür waren der Anstieg des Mindestlohns und der Rückgang der Arbeitslosigkeit, aber auch Umverteilungsinstrumente wie die Sozialprogramme.

Im Kontrast dazu fällt die *ethische Bilanz* der Regierung Lulas negativ aus, gemessen an der Anzahl und Intensität der Korruptionsaffären auf höchster politischer Ebene. Lula war 2002 als Hoffnungsträger angetreten, der mit einem moralisierenden Diskurs eine »saubere Politik« versprach.

Bewertung der Wahlergebnisse

Die Wahlergebnisse unterstreichen die Zweiteilung Brasiliens: Im armen Nordosten erreichte Lula im ersten Wahlgang einen Stimmenanteil von ca. 65 Prozent, während Alckmin auf nur 25 Prozent kam. Im reichen Südosten (mit Zentrum in Rio de Janeiro und São Paulo) war die Wahlpräferenz genau umgekehrt: 35 Prozent für Lula, 55 Prozent für Alckmin. Lula gewann also in jenen Regionen, in denen die Sozialprogramme ihren Schwerpunkt haben, und verlor dort, wo sich der Produktivsektor und die Mittelschichten konzentrieren. Letztere verurteilten die Korruptionsaffären der vergangenen drei Jahre auch viel deutlicher.

In der *Abgeordnetenversammlung* werden künftig 21 Parteien vertreten sein (zwei mehr als 2002). Dennoch bleiben die Kräfteverhältnisse sowohl bei den Wahlbündnissen als auch in denkbaren Koalitionen im Vergleich zur aktuellen Legislaturperiode relativ unverändert. Stärkste Fraktion ist die PMDB (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro*) mit ca. 17 Prozent, zweitstärkste Kraft die PT mit ca. 16 Prozent der Abgeordneten.

Im *Senat* werden künftig 13 Parteien vertreten sein. Keine von ihnen besitzt die absolute Mehrheit der insgesamt 81 Mandate (am 1. Oktober wurden lediglich 27 Senatoren neu gewählt). Stärkste Partei ist die PFL (*Partido da Frente Liberal*). PSDB (*Partido da Social Democracia Brasileira*) und PFL kommen zusammen auf knapp 40 Prozent, PT, PRB und PCdoB auf knapp 19 Prozent.

In den *Bundesstaaten* stellt die PT lediglich in fünf Fällen die Exekutive (Acre, Bahia, Piauí, Pará und Sergipe). Dennoch dürfte sich die Anzahl der Gouverneure, die Lula unterstützen, auf 15 belaufen (insgesamt existieren neben der Hauptstadt Brasília 26 Bundesstaaten). In den vier größten und ökonomisch stärksten Bundesstaaten São Paulo (PSDB), Minas Gerais (PSDB), Rio de Janeiro (PMDB) und Bahia (PT) gehören jeweils zwei Gouverneure der Regierung, zwei der Opposition an. Eine Niederlage erlitt die Regierungspartei in Rio Grande do Sul, über viele Jahre hinweg eine Hochburg

der PT, wo Yeda Crusius von der PSDB gewann. Auch wenn die Opposition nun die Mehrheit der Bundesstaaten kontrolliert, geht Lula aus den Gouverneurswahlen gestärkt hervor.

Lula bis 2010

In seiner zweiten Regierungszeit, die am 1. Januar 2007 beginnt, wird Lula stärker auf die Zusammenarbeit mit der Opposition angewiesen sein. Der Verlust von Parlamentsmandaten und zahlreiche Korruptionsaffären haben die PT geschwächt. Auch Lulas Wahlbündnis brachte keine gesetzgeberische Mehrheit zustande. Als sehr wahrscheinlich gilt, dass eine Reihe der 34 zu ernennenden Ministerinnen und Minister der PMDB entstammen wird, der auch die meisten Gouverneure und Abgeordneten angehören. Die PMDB schickte indes keinen eigenen Präsidentschaftskandidaten ins Rennen.

In seiner zweiten Regierungszeit wird sich Lula mit der Herausforderung konfrontiert sehen, die nach wie vor immensen sozialen Unterschiede auszugleichen. Zudem gelten die Raten des Wirtschaftswachstums als zu niedrig, die brasilianische Währung als überbewertet und die Zinsrate als zu hoch.

Das soziale Sicherungssystem sowie das Bildungs- und Gesundheitswesen weisen große Defizite auf. Auch die Kriminalität ist ein brisantes Thema: In Brasilien werden pro Jahr mehr als 42 000 Tötungsdelikte registriert: para-polizeiliche Angriffe, Straßenkriminalität sowie mafiaartige Organisationen sind hierfür verantwortlich. Hinzu gesellt sich die endemische Korruption: Eine Reihe von bereits eröffneten Prozessen gegen Mitglieder der PT wird in die zweite Regierungsperiode hineinreichen.

Vor diesem Hintergrund wird sich Lula in seiner zweiten Amtszeit aller Voraussicht nach viel stärker internen Problemen widmen (müssen). Angesichts der Dringlichkeit nationaler politischer Aufgaben wird Brasilien auf der Weltbühne sehr wahrscheinlich weniger Präsenz zeigen.

Die Außenpolitik Lulas

Neue globale Allianzen. Seit dem Amtsantritt Lulas ist Brasilien nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch zu einem globalen Spieler geworden. Brasilien hat sich als Wortführer eines neuen, entideologisierten und interessengeleiteten »Multilateralismus des Südens« profiliert. Das Ziel einer von der EU und den USA »unabhängigen Außenpolitik« vor Augen, schmiedet Brasilien innerhalb und außerhalb Lateinamerikas neue Allianzen. Daraus gingen zwei Initiativen hervor:

1. Im Jahr 2003 entstand das Staatenbündnis IBSA, das den drei Regionalmächten Brasilien, Indien und Südafrika durch eine enge Kooperation größeres internationales Gewicht verleihen soll. Mittlerweile hat die Staatengruppe drei Gipfeltreffen abgehalten, zahlreiche Kooperationsabkommen unterzeichnet und das Volumen ihres wechselseitigen Handels verdreifacht.

2. Auf der Welthandelsrunde in Cancún rief Brasilien die Gruppe der 20 (G-20) ins Leben, um gemeinsam mit weiteren 19 Staaten des »Südens« die Industrienationen zum Abbau ihrer Subventionen zu bewegen und eigene Interessen geltend zu machen.

Der intensiviertere Multilateralismus des Südens hat nicht nur Brasiliens internationale Position gestärkt, sondern auch eine deutliche Steigerung des Außenhandels mit Ländern wie China, Indien oder Südafrika bewirkt, die nicht zu den traditionellen Handelspartnern gehören.

Jedoch gelang es Lula ebensowenig wie seinem Amtsvorgänger Fernando Henrique Cardoso, Brasilien einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu verschaffen. Trotz Lobbyarbeit in der eigenen Region und in der Gruppe der Vier (G-4), der neben Brasilien auch Deutschland, Japan und Indien angehören, scheiterte der große Wurf einer UN-Reform an unüberwindlichen Differenzen zwischen den 192 Mitgliedstaaten.

Um sich ungeachtet dessen für einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat zu qualifizieren, beteiligt sich Brasilien stärker an UN-Friedensmissionen. 2004 übernahm

ein Brasilianer das militärische Oberkommando der Stabilisierungsmission MINUSTAH in Haiti, Brasilien stellte zudem 1200 Soldaten (von insgesamt 6642) zur Verfügung (mehr als Deutschland im Libanon). Da die internationale Gemeinschaft bereits zwei Mal militärisch in Haiti intervenierte, bleibt auch diesmal fraglich, ob die Mission Erfolg hat. Andererseits kann Brasilien nicht als lateinamerikanische Ordnungsmacht auftreten, wenn es keine regionale Verantwortung übernimmt.

Regionales Understatement? Brasiliens offensives weltweites Engagement steht im Kontrast zu seiner eher diskreten Rolle in der eigenen Region. Die politische Landkarte Südamerikas hat sich durch das markante und Energieressourcen als Machtwahrung nutzende Auftreten von Hugo Chávez in Venezuela grundlegend verändert (Evo Morales in Bolivien ist ein weiterer, sich ähnlich in Szene setzender Protagonist). Für die einen ist Chávez ein Verräter der Linken, für die anderen ein moderater Sozialdemokrat. Mit seiner Linksrhetorik hat er jedenfalls das Bild des heutigen Südamerika stärker geprägt als Lula mit seinen gemäßigten Tönen.

Gleichwohl bleibt Brasilien die eigentliche Regionalmacht. Die Ende 2004 geschaffene Südamerikanische Staatengemeinschaft (CSN) ist keine venezolanische, sondern eine brasilianische Initiative. Ihr erstes Gipfeltreffen fand 2000 in Brasilia statt. Brasilien ist mit fast 70% des Bruttoinlandsprodukts das wirtschaftliche Schwergewicht im Mercosur und spielt in diesem Verband eine zentrale Rolle. Daran wird auch der vor kurzem erfolgte Beitritt Venezuelas nichts ändern. Aus brasilianischer Sicht ist die Aufnahme Venezuelas in den Mercosur einerseits Folge eines engeren Zusammenrückens Südamerikas und entspricht andererseits der brasilianischen Vision einer (auch energiepolitischen) Integration der nördlichen Nachbarstaaten. Allerdings wird der Beitritt Venezuelas den ohnehin schwierigen Konsensprozess im Mercosur nicht gerade erleichtern.

Neben Venezuela breitet die politische Situation in Bolivien der brasilianischen Außenpolitik Kopfzerbrechen. Seit 2003 haben Brasilien und Argentinien bereits zwei Mal in bolivianischen Regierungskrisen vermittelt. Zu einem Eklat kam es nach der Verstaatlichung des bolivianischen Erdgassektors, von der vor allem der brasilianische Staatskonzern Petrobras als Hauptinvestor betroffen war. Innenpolitisch durch die bevorstehenden Wahlen unter Druck, griff Lula in den Konflikt ein. Kurz darauf trat der bolivianische Energieminister zurück. Ende Oktober wurde ein Kompromiss mit Petrobras ausgehandelt. Danach wird Petrobras nur 50 Prozent Förderzinsen und Steuern zahlen müssen statt der 82 Prozent, die das Nationalisierungsdekret vorgesehen hatte.

Außenpolitische Perspektiven. Stärker noch als in seiner ersten Amtszeit wird Lula in den kommenden vier Jahren auf Allianzen mit konservativen Parteien angewiesen sein, vor allem mit der PMDB. Allerdings ist die Außenpolitik in Brasilien eine Domäne der Exekutive und selten ein Thema für Debatten im Kongress. Insofern hat die wiedergewählte Regierung auch weiterhin große Handlungsspielräume für eine in den Worten Lulas »gewagte Außenpolitik«.

Welches Profil die künftige brasilianische Außenpolitik haben wird, hängt auch davon ab, wer das Außenamt übernimmt. Ersten Spekulationen zufolge könnte Celso Amorim Außenminister bleiben. Auch Marco Aurélio Garcia, der als engster Berater Lulas für alle heiklen diplomatischen Angelegenheiten zuständig war, dürfte weiter zur Verfügung stehen.

In der zweiten Amtszeit Lulas könnte Außenpolitik jedoch eine weniger prominente Rolle spielen. Ein Indiz hierfür ist das neue Regierungsprogramm Lulas, das unter dem Stichwort der »souveränen Einbindung in die Welt« der Außenpolitik nicht einmal eine Seite widmet. In den entsprechenden Passagen wird der Schwerpunkt auf globale Ziele gelegt: UN-Reform, weltweite Armutsbekämpfung, internationale Friedenssiche-

rung und die Forderung nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. An zweiter Stelle steht der Ausbau der Beziehungen zu den südamerikanischen Nachbarn und im Sinne der »lateinafrikanischen Identität« Brasiliens auch zu den afrikanischen Ländern. An letzter Stelle werden Europa, Nordamerika und Asien erwähnt, die in dem Programm lediglich als Markt, nicht aber als politischer Partner behandelt werden.

Distanzierung von Europa. Unter Lula bleibt Brasilien die maßgebende Ordnungsmacht in Südamerika. Gerade weil das Land, im Gegensatz zur vollmundigen Rhetorik des Hugo Chávez, diese Rolle eher leise und diskret spielt, ist Brasilien ein zentraler Partner der EU und Deutschlands, seinem wichtigsten europäischen Handelspartner. Vor allem in der von politischen Krisen geschüttelten und von populistischen Präsidenten geprägten Andenregion übt Lula einen mäßigenden Einfluss aus.

Die EU und Deutschland befinden sich nicht (mehr) auf dem Radarschirm der brasilianischen Außenpolitik. Die Hoffnungen auf ein Assoziations- und Freihandelsabkommen zwischen dem Mercosur und der EU haben sich nach siebenjährigen Verhandlungen zerschlagen; eine Annäherung in der sensiblen Agrarfrage kam nicht zustande, die WTO-Runde ist gescheitert. Die Schuld liegt auf beiden Seiten. Einerseits hat Brasilien unter Präsident Lula in seiner Außenpolitik eine deutliche Abkehr von Europa und den USA vollzogen. Gleichzeitig aber haben weder die EU noch die USA Interesse an einer Intensivierung der Partnerschaft mit Brasilien gezeigt.

Dieses gegenseitige Desinteresse ist insofern zu bedauern, als von Brasilien wichtige Entwicklungs-, Integrations- und Demokratisierungsimpulse für Lateinamerika ausgehen. Auch angesichts der Gefahr, die von den venezolanischen Großmachtambitionen ausgehen, verdienen diese Impulse durchaus Unterstützung.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364