

Ist die Entwicklungszusammenarbeit mit Brasilien zukunftsfähig?

Protokoll des Abschlussplenums am Sonntag den 27.11.2011
mit Imme Scholz (DIE), Leonardo Bauer Maggi (MAB), Silvio Caccia Bava (Instituto
Pólis/ Le Monde Diplomatique Brasil)
Moderation: Wolfgang Hees (Caritas International)

Protokoll: Lisa Ahles

Die deutsch-brasilianische Entwicklungszusammenarbeit befindet sich im Wandel. Das Abschlussplenum am Sonntagvormittag wagte einen Blick in die Zukunft und fragte nach den Perspektiven der deutsch-brasilianischen Zusammenarbeit.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) versteht Brasilien als sogenannten „globalen Entwicklungspartner“¹. Darunter werden Länder verstanden, die globale Prozesse durch ihre geopolitische Bedeutung strukturieren, eine bedeutende volkswirtschaftliche Größe aufweisen und eine zentrale Rolle bei der Sicherung globaler öffentlicher Güter sowie bei regionalen Integrationsprozessen spielen.² Diese Ausrichtung soll in Nachfolge des so genannten „Ankerlandkonzeptes“ zum Ausdruck bringen, dass es sich um einen Partner auf Augenhöhe handelt, der eigene Interessen in die Verhandlungen einbringt.

Die veränderte deutsch-brasilianische Beziehung in der Entwicklungszusammenarbeit spiegelt sich, so Imme Scholz, stellvertretende Direktorin des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, nicht zuletzt in anderen inhaltlichen Schwerpunkten wider. Scholz sieht darin vor allem den Ausdruck veränderter Prioritäten einer selbstbewussten brasilianischen Regierung: Während noch vor 15 Jahren die Armutsbekämpfung ganz oben auf der Agenda der deutsch-brasilianischen Regierungsverhandlungen stand, sind es nun Tropenwald- und Biodiversitätsfragen, die neben der zunehmenden Bedeutung wirtschaftlicher Kooperation im Vordergrund stehen. Hintergrund ist nicht der Bedeutungsverlust der Armutsfrage in Brasilien, sondern vielmehr die gewachsene Empfindsamkeit der brasilianischen Regierung für nationale Belange, in die man sich nur ungern reinreden lasse.

Hier kommt Scholz zufolge ein zentraler Unterschied zwischen staatlicher Entwicklungszusammenarbeit und den Aufgabenbereichen ziviler Akteure zum Ausdruck. Während der inhaltliche Spielraum staatlicher Entwicklungszusammenarbeit durch politische Interessenkonstellationen begrenzt ist, kommt zivilen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Rolle bei der Beobachtung der Konsequenzen nationaler Entwicklungsstrategien zu, sie übernehmen insofern eine wichtige Kontrollfunktion. Nachhaltiges Wirtschaften im Amazonas ist ein Beispiel dafür: Neben der ökologischen und ökonomischen Komponente haben solche Vorhaben immer auch eine soziale Dimension.

Die deutsch-brasilianische Entwicklungszusammenarbeit blickt auf eine über 30-jährige Geschichte zurück. In dieser lange gewachsenen Kooperation sieht der Soziologe Silvio Caccia Bava, Koordinator des unabhängigen Forschungsinstitutes Instituto Polis und Herausgeber der Le Monde Diplomatique Brasil eine Chance: Es gelte gemeinsam Lösungen für Probleme zu erarbeiten, die in ihrer Bedeutung über den brasilianischen Kontext weit hinausgingen. Als Beispiel, wie Zusammenarbeit in Zukunft aussehen könnte,

¹ Neben Indien, Indonesien, Mexiko und Südafrika.

² Siehe dazu auch: BMZ (2011): Konzept der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Globalen Entwicklungspartnern (2011-2015), URL: http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier305_06_2011.pdf (letzter Abruf 12.12.11), S. 8.

nennt Bava den durch Norwegen initiierten Amazonas Schutz-Fonds: Bis 2015 will Norwegen insgesamt 1 Mrd. Dollar in den Fonds zum Schutz des Amazonas fließen lassen³. Brasilien, so Bava, sei in der Lage, eine Vorreiterrolle in der Erprobung lokaler Entwicklungskonzepte zu übernehmen und seine Erfahrungen mit anderen Ländern zu teilen. Schwerpunkte sieht er vor allem im Naturschutz, in den Auswirkungen der Urbanisierung und der Armutsbekämpfung – Aufgaben, die sich in seinen Augen nicht von der Frage sozialer Ungleichheit trennen lassen: „Wir sprechen nicht über ein armes Land, wir sprechen über ein extrem ungleiches Land“, so Bava.

In der Bewertung der Millennium Ziele (MDGs – Millenium Development Goals), ist die mangelnde Berücksichtigung sozialer Ungleichheit ein zentraler Kritikpunkt,⁴ denn bislang dient den UN-Zielen ein absolutes Armutverständnis als Referenz. Führt man die Agenda durch eine Inklusion relativer Armutskennzahlen fort, so wirft das auch in den alten Industrieländern Fragen auf: „Um diese Fragen darf man sich nicht drücken“, so Scholz.

Warum bleibt in der Entwicklungszusammenarbeit die Kooperation mit der Basis so wichtig? „Das lässt sich am Beispiel der ungeklärten Landfrage deutlich machen“, so Leonardo Bauer Maggi vom Movimento dos Atingidos por Barragens (Bewegung der Staudambetroffenen Bevölkerung) und Via Campesina: Die Agrarreform bilde für weite Teile der Bevölkerung die Grundlage für den Zugang zu zentralen Ressourcen und öffentlichen Gütern, die ein würdevolles Leben ermöglichen. Von Beginn an war sie eine der zentralen Forderungen der zivilgesellschaftlichen Basis. Trotz des historischen Widerstandes der sozialen Bewegungen ist die Situation unverändert; Landbesitz ist weiterhin extrem ungleich verteilt: 1 % der Bevölkerung verfügt über 50 % der Flächen Brasiliens. Die brasilianische Regierung kommt zentralen staatlichen Aufgaben nicht nach: Sieh den strukturellen Ursachen von Armut und wirtschaftlicher Not anzunehmen. „Daraus leiten sich die Orientierungspunkte für zukünftige Herausforderungen der Entwicklungszusammenarbeit ab“, so Maggi.

Bava zufolge spielte die Entwicklungszusammenarbeit mit dem Norden eine bedeutende Rolle für die politische Entwicklung Lateinamerikas. Durch die Unterstützung sozialer Gruppen und Bewegungen seien zwischen Regierung und Zivilgesellschaft Diskussionsräume entstanden: „Das ist keine Frucht des brasilianischen Staates, sondern eine Errungenschaft seiner Bürger, die diesen Raum einforderten“, erklärt er die Bedeutung der Zivilgesellschaft im demokratischen Prozess.

Allerdings scheinen sich die Strukturen derzeit zu schließen. Für die Forderungen der Nichtregierungsorganisationen bleibt zunehmend weniger Platz. Das Vorgehen des Erdölkriesen Petrobras ist dabei nur ein Beispiel. Soziale Bewegungen werden in Medien und Politik kriminalisiert, ihre politische Teilhabe beschränkt. Während etwa im Rahmen des REDD-Programms der Zugang für Unternehmen gesichert ist, bleibt er für zivilgesellschaftliche Akteure ungeklärt. Zwei Enquete-Kommissionen auf parlamentarischer Ebene richteten

³ Norwegian Ministry of the Environment (o.J.): Norway and the Amazon Fund - Facts about the rainforest and the Amazon Fund, URL: <http://www.regjeringen.no/en/dep/md/Selected-topics/climate/the-government-of-norways-international-norway-amazon-fund.html?id=593978> (letzter Abruf: 12.12.11).

⁴ Scholz berichtete von den Ergebnissen eines internationalen Workshop, der im November im Deutschen Institut für Entwicklungspolitik stattfand. Siehe dazu: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (2011): The Millennium Goals and Beyond: Reflections on an international development policy agenda after 2015, URL: http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/MPHG-8JB96N?OpenDocument&nav=active:Veranstaltungen\MPHG-8JB96N;expand:Veranstaltungen (letzter Abruf 12.12.11).

sich gegen soziale Bewegungen, insbesondere gegen die Landlosenbewegung MST. Gesellschaftliche Stimmen, die das aktuelle Entwicklungsmodell hinterfragen, werden geschwächt und öffentlich diskreditiert.

Der aktuelle wirtschaftliche Erfolg Brasiliens kommt solchen Bestrebungen entgegen. In einem internationalen Klima der Finanz- und Wirtschaftskrise sind die natürlichen Ressourcen Brasiliens die Grundlage der aktuellen wirtschaftlichen Wachstumsphase. Gleichzeitig findet jedoch eine zunehmende Konzentration der Unternehmen statt: 60% der landwirtschaftlichen Produktion liegen in der Hand von nur vier Unternehmen: ADM, Cargill, Monsanto und Bunge. Der industrielle Wasserverbrauch liegt bei etwa 5l pro Einwohner, eine ähnliche Menge wird üblicherweise für Trinkwasser veranschlagt. Es ist für einen großen Teil der Bevölkerung zunehmend schwieriger, das Recht auf die natürlichen Ressourcen Erde, Wasser und Biodiversität und somit den Zugang zu öffentlichen Gütern zu verteidigen.

„Wir befinden uns in einer Übergangsphase. Weil wir wissen, dass sich die Lage dramatisch ändern wird, wollen wir wissen, wie die Zukunft aussieht“, beschreibt Bava das verbindende Element der Bewegungen in Nord und Süd. „Der Neoliberalismus ist eine zukunftslose Strategie – denn er hat keine Ziele!“

Wie könnte also ein alternativer Entwicklungsprozess aussehen? Es gehe darum kleinräumige Entwicklungskonzepte – wie etwa die Solidarische Ökonomie – zu entwickeln und auszutauschen, so Bava. Solche Wege erforderten neue Formen der internationalen Kooperation, denn eine dezentrale, integrierende Strategie werde es im Rahmen der OECD nicht geben. Hier sind andere Ebenen der Zusammenarbeit zentral. „Antworten zu suchen ist nicht nur eine Aufgabe der neuen Welt“, so Maggi. Vielmehr gehe es darum, gemeinsame Visionen für die Zukunft zu entwickeln. Zentral dafür seien die Freiräume der zivilgesellschaftlichen Akteure.

Scholz betont, dass sich die Agenden der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit und der Zivilgesellschaft deutlich unterscheiden, was nicht heiße, dass nicht auch Themen jenseits der staatlichen Zusammenarbeit von Bedeutung seien. Darin liege vielmehr die Begründung der Handlungsfreiheit nichtstaatlicher Akteure: „Nichtstaatliche Träger brauchen Freiheit für ihre Arbeit“, sagt Scholz. Betrachte man allerdings die Handlungsautonomie nichtstaatlicher Akteure als eine wichtige politische Dimension, so könne im Gegenzug auch eine Rechenschaftspflicht mit Blick auf die Wirksamkeit der Arbeit eingefordert werden. Grenzen der Freiheit zivilgesellschaftlicher Akteure sieht Scholz vor allem im Bereich der Finanzierung: Es sei die Frage zu stellen, inwieweit diese durch brasilianische Quellen zu sichern seien. Im Agrarsektor sieht Scholz weiterhin viele Argumente für die Stärkung der Zusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Akteure in Nord und Süd. Hier seien weiterhin viele strukturelle Fragen ungelöst. Welche Art der Landwirtschaft wollen wir, und mit welcher Landverteilung? Das sind Fragen globaler Reichweite.

„Alvaro Uribe und Luiz Inácio Lula da Silva waren wohl die Regierungen in Lateinamerika, die die größte Veränderung erreicht haben, ohne die Strukturen zu verändern“, kommentiert Wolfgang Hees von Caritas International den bisherigen Erfolg des brasilianischen Entwicklungspfades. Die deutsch-brasilianische Zusammenarbeit dürfe nicht auf die Frage reduziert werden, wie im Rahmen einer wachsenden Wirtschaft Verteilungskonflikte zu lösen seien.

Während unter Führung der PT assistentialistische Systeme zur Verringerung absoluter Armut ausgebaut wurden, blieben alte Machtverhältnisse weitgehend bestehen. Das Entwicklungsmodell Brasiliens lässt die strukturellen Ursachen von Armut und Ungleichheit unangetastet, womit sich die Regierung weiterhin zentralen staatlichen Aufgaben entzieht.

Die Rolle sozialer Bewegungen darf nicht auf eine „Geländerfunktion“ für wirtschaftlich orientierte Entwicklungspfade beschränkt werden. Zivilgesellschaftlichen Akteuren kommt als gesellschaftliche Kontrollinstanz politischer und wirtschaftlicher Prozesse eine zentrale Bedeutung im demokratischen Prozess zu. Um diese Rolle auszufüllen, sind inhaltliche und materielle Handlungsspielräume von zentraler Bedeutung.