SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

# Cardosos zweite Amtszeit im Zeichen der globalen Krise: politische Herausforderungen

Calcagnotto, Gilberto

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**
GIGA German Institute of Global and Area Studies

**Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**
Calcagnotto, G. (1999). *Cardosos zweite Amtszeit im Zeichen der globalen Krise: politische Herausforderungen.* (Brennpunkt Lateinamerika, 3). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-444193

**Nutzungsbedingungen:**
*Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:*
*https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de*

**Terms of use:**
*This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more Information see:*
*https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0*

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

Nummer 3 15. Februar 1999 E-mail-Ausgabe ISSN 1437-6148

# Cardosos zweite Amtszeit im Zeichen der globalen Krise

## Politische Herausforderungen

**Gilberto Calcagnotto**

*Knapp zwei Wochen nach der Amtseinführung am 1.1.1999 sah es so aus, als sei Cardoso bereits zu Beginn seiner zweiten Amtszeit vom Scheitern bedroht. Eigentlich wollte der Präsident neue Akzente setzen, nachdem ein stabiler Real erreicht war. Eine beschleunigte wirtschaftliche Entwicklung und die Verringerung sozialer Ungleichheiten sollten neben die Sicherung der Währungsstabilität als wichtigste Prioritäten treten. Doch plötzlich sah sich Cardoso erneut mit dem gleichen Problem konfrontiert, das ihn bereits als Finanzminister unter Itamar Franco beschäftigt hatte: Inflation und drohende Rezession. Diesmal ist das Fundament des Plano Real erschüttert, nachdem wochenlang Devisen in Milliardenhöhe das Land verließen. Versagten Brasiliens politische Steuerungskapazitäten? Ist der Real-Plan gescheitert?*

Der Zeitplan für das im Oktober 1998 nach Absprache mit dem IWF verabschiedete Programm zur Sanierung des Staatshaushalts war zwar eng, jedoch offensichtlich durchaus einzuhalten. Damit war – wieder einmal – eine letzte Chance zur Rettung der brasilianischen Währung verbunden. Und zu Beginn seiner zweiten Amtszeit nach der Wiederwahl am 3. Oktober 1998 verfügte Cardoso, neben der frischen Relegitimierung, über unverbrauchte Kräfte, um den Zeitplan einzuhalten (zum Wahlausgang ausführlich: Brennpunkt Lateinamerika 0-98/Dezember). Doch im Dezember 1998 blieben wichtige Bestandteile des Sanierungspakets wegen fehlender Loyalität der Regierungsparteien im Parlament auf der Strecke. Und im Januar 1999 brachte der neue Gouverneur von Minas Gerais und Ex-Präsident Itamar Franco mit der einseitigen Erklärung eines zeitlich begrenzten Schuldenmoratoriums gegenüber dem Bund die Lawine ins Rollen. Nationale und ausländische Halter kurz- und mittelfristiger Anlagen sahen ihre Devisenbestände als nicht mehr gesichert an und brachten binnen weniger Wochen Milliarden von US-Dollar in Sicherheit – d.h. in diesem Fall: außer Landes. Um die Devisenflucht zu stoppen, sah sich die brasilianische Zentralbank genötigt, zunächst die Bandbreite, innerhalb derer der Real frei floaten konnte, auf ein höheres Niveau anzuheben und zu verbreitern. Da aber der Wechselkurs sofort auf den Höchstwert sprang, ohne daß die Devisenabflüsse merklich zu-

rückgingen, gab die Zentralbank zwei Tage später den Wechselkurs völlig frei. Es war wie ein Dammbruch. Der Real fiel im freien Fall, und innerhalb weniger Wochen erreichte die Abwertung 45% und mehr. Mit der Freigabe des Wechselkurses brach Cardoso eines seiner Wahlversprechen und leitete damit einen gravierenden Glaubwürdigkeitsverlust für sich und das regierende „Wirtschaftsteam“ (*equipe econômica*) ein. Laut Stanley Fischer, dem Vizepräsidenten des IWF, kam die parlamentarische Verabschiedung eines wesentlichen Teilstücks vom Haushaltsausgleichsprogramm Ende Januar ca. drei Wochen zu spät. Wie ist dieser Rückschlag nach den Erfolgen der ersten Amtszeit zu erklären?

## Die Reformen während der ersten Amtszeit von Cardoso

Juli 1994: Der Real löst als neue, starke brasilianische Währung den wertlosen Cruzeiro ab. Mit Hilfe von drei sogenannten „Ankern“ – dem währungs-, geld- und haushaltspolitischen Anker (*âncora cambial, monetária e fiscal*) – blieb das Schiff seitdem fest im sicheren Hafen der Währungsstabilität. Allerdings wandelte sich die relative Bedeutung dieser drei Anker im Laufe der Jahre merklich. Als schließlich selbst die höchsten Zinsen der Welt es nicht mehr vermochten, die unkontrollierte Devisenflucht zu stoppen, lichtete man endlich auch den Währungsanker, mit dem der Real innerhalb bestimmter Bandbreiten an den Dollar gebunden war. Verblieben war nur noch die Hochzinspolitik als letzter Anker der Währungsstabilität. Und der haushaltspolitische Anker (d. h. die Anbindung an einen soliden Staatshaushalt) sollte dank einer beschleunigten Verabschiedung der letzten Maßnahmen zur Haushaltssanierung endlich seine volle Wirkung entfalten.

Die Autoren des Real-Plans waren sich von Anfang an bewußt, daß die beiden zuerst genannten Anker nur kurze Zeit wirken konnten, während der man schleunigst einen solideren, oder gar endgültigen haushaltspolitischen Anker werfen müßte. So stellten sie in den „Erläuterungen“, die sie dem Staatspräsidenten als Begründung des *Plano Real* zuleiteten, lapidar fest: „Ohne ausgeglichenen Staatshaushalt und ohne eine definitive Neuordnung der öffentlichen Haushalte wird jede Anstrengung zur Bekämpfung der Inflation kurzlebig und zum Scheitern verurteilt sein“. Doch die für die Verringerung des Haushaltsdefizits verantwortlichen Politiker, insbesondere im Parlament, nutzten den kurzfristigen Erfolg der beiden anderen Anker aus, um die schmerzlichen Einschnitte des eigentlich entscheidenden Ankers – nämlich des haushaltspolitischen – hinauszuschieben. Dies führte dazu, daß der *Plano Real* sozusagen am eigenen Erfolg scheiterte.

Es wäre jedoch falsch zu behaupten, daß während der ersten Regierung Cardoso kaum etwas getan worden wäre, um einen dauerhaften Ausgleich der öffentlichen Haushalte zu erzielen. Vielmehr wurde der jeweils erwartete Beitrag zur Sanierung des Staatshaushalts geradezu zum Hauptargument für die jeweils anstehenden Reformen. Dieser „negative“ Ansatz bei der Rechtfertigung der Reformen wird übrigens als eines der wichtigsten Hemmnisse für die Herausbildung eines breiteren sozialen Rückhalts zugunsten der Abschaffung von Renten- und Verwaltungsprivilegien herausgestellt.

Erster Schritt zur Einführung des *Plano Real* war der bereits im Februar 1994 (noch unter Itamar Franco als Präsident und mit Fernando Henrique Cardoso als Finanzminister) erzielte **provisorische Haushaltsausgleich** durch die Einrichtung eines sogenannten „Sozialen Notfonds“ für einen Zeitraum von 18 Monaten. Die Schwierigkeit dieser Maßnahme lag zum einen darin, daß sie eine Verfassungsänderung erforderlich machte, für die eine 3/5-Mehrheit der Stimmen in jeweils zwei Lesungen in beiden Häusern des Parlaments erreicht werden muß. Zum anderen sollten damit Finanzmittel der Bundesstaaten und Munizipien zugunsten des Bundes beschnitten werden. Trotzdem wurde die Verfassungsänderung in der Rekordzeit von nur drei Monaten verabschiedet. Trotz großer Widerstände – auch seitens der Koalitionsparteien im Parlament und selbstverständlich auch seitens der Bundesstaaten und Munizipien – wurde dieser Fonds (inzwischen umbenannt in „Haushaltsstabilisierungsfonds“)

zweimal verlängert, zuletzt bis Ende 1999. Für eine weitergehende **Steuerreform** fand die Regierung Cardoso in ihrer ersten Amtszeit noch keinen hinreichenden Rückhalt. Zu groß sind nach wie vor im Parlament, in den Bundesstaaten sowie in den Munizipien die Widerstände gegen die vorgesehene Umverteilung von Finanzmitteln und Aufgaben zwischen den drei Regierungsebenen, in deren Rahmen auch die Vereinfachung/Vereinheitlichung des föderalen Steuersystems verhandelt werden soll.

Nachdem der Erfolg des Stabilisierungsplans seinem Urheber und Präsidentschaftskandidaten Fernando Henrique Cardoso zu einer überwältigenden absoluten Mehrheit bei den Wahlen im Oktober 1994 verholfen hatte, ging Cardoso als erstes an die **Wirtschaftsreformen** heran, um die Anziehungskraft der brasilianischen Wirtschaft für ausländische Investitionen, Kredite und Finanzanlagen zu erhöhen, da der *Plano Real* von seiner inneren Logik her zur Überbewertung der nationalen Währung führte und damit tendenziell ein wachsendes Leistungsbilanzdefizit nach sich zog. So wurde die in der Verfassung verankerte Diskriminierung ausländischer Unternehmen zurückgenommen, Staatsmonopole in den Bereichen Telekommunikation, Bergbau, Elektrizität, Küstenschiffahrt und Gasverteilung abgeschafft und das staatliche Erdölmonopol flexibilisiert. Innerhalb von sechs Monaten seit der Amtsübernahme am 1.1.1994 war das Gros dieser Reformen bereits verabschiedet.

Auf der Tagesordnung standen sodann die schwierigeren und für eine endgültige Haushaltssanierung nicht minder bedeutenden Reformen, die außerdem einen Schritt in Richtung größere soziale Gerechtigkeit darstellen sollten (dieser Aspekt blieb in der öffentlichen Diskussion unterbelichtet): die **Verwaltungsreform und die Rentenreform**. Die Reformvorlagen wurden im zweiten Halbjahr 1995 ins Parlament eingebracht. Wie erwartet, gestaltete sich deren Behandlung aufgrund der vielfältigen Interessenkonflikte langwierig. Von Privilegienkürzungen betroffen waren ein Großteil der Parlamentarier selbst sowie einflußreiche Interessengruppen wie die Richterschaft und das Militär. Nach zahlreichen Änderungen, die den ursprünglichen Entwurf teilweise erheblich verwässerten und die Kürzungen verringerten, konnten die dafür notwendigen Verfassungsänderungen schließlich Ende 1997 (die Verwaltungsreform) bzw. Ende 1998 (die Rentenreform) verabschiedet werden. Die damit verbundenen Haushaltsentlastungen in Milliardenhöhe werden jedoch erst in den nächsten Jahren wirksam werden, da erst eine Regelung durch die ordentliche Gesetzgebung erfolgen muß. Diese Gesetze gehören zu den Prioritäten der zweiten Regierung Cardoso wie auch ein neuer Vorstoß zur Rentenreform im Sinne der Einführung eines Kapitaldeckungsverfahrens in Ergänzung zum Umlageverfahren.

Ein Problem nicht nur der Vermittlung gegenüber der Öffentlichkeit lag bei diesen Reformen in ihrem übertrieben negativen Ansatz. Mit der einseitigen Hervorhebung der notwendigen *Kürzung* von Leistungen und Privilegien verbaute man sich die Chance, bei den betroffenen Gruppen das Mitgestaltungspotential zu mobilisieren und damit den sozialen Rückhalt zu erweitern, der sich schließlich auch für die Parlamentarier in Form von Wählerstimmen auszahlen würde.

Von den zahlreichen Teilentwürfen im Rahmen der angestrebten **politischen Reform** wurde 1997 lediglich einer verabschiedet, nämlich der 1995 eingebrachte Verfassungsänderungsvorschlag, nach dem die Möglichkeit einer unmittelbaren Wiederwahl für die Regierungschefs in Bund, Einzelstaaten und Gemeinden (mit mehr als 200.000 Einwohnern) eröffnet wird. Andere Bemühungen etwa um die Herstellung einer reibungsloseren Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative auch im Kontext des Reformprogramms blieben auf der Strecke. Obwohl seit 1997 von der Regierung verstärkt gefordert, wurde ein umfassender Reformentwurf, der u.a. die Einführung eines gemischten Wahlsystems nach deutschem Modell, einer Sperrklausel für die Wahl ins Parlament sowie von Maßnahmen gegen einen allzu leichtfertigen Parteiwechsel vorsah, von der zuständigen Kommission des Parlaments nach eingehender Beratung im Januar 1999 zunächst wieder *ad acta* gelegt. Meinungsverschiedenheiten insbesondere über die

Sperrklausel verhinderten eine Weiterleitung an das Plenum.

Eine **Justizreform** steht ebenfalls auf der Tagesordnung. Dabei geht es hauptsächlich um die Festlegung des bindenden Charakters von Entscheidungen des Obersten Bundesgerichtshofs (*Supremo Tribunal Federal*) und um die Abschaffung von Laienrichtern in der Arbeitsjustiz. Die Einführung einer „externen Kontrolle" der Justiz traf aber auf einen derart heftigen Widerstand seitens der Richterschaft, daß der entsprechende Gesetzentwurf wieder von der Tagesordnung abgesetzt wurde.

Fazit: Cardosos erste Amtszeit hat zwar auf dem Weg der Strukturreformen den Durchbruch erzielt, sie hinterläßt jedoch für die zweite noch eine ganze Menge Arbeit zu deren Vervollständigung und Umsetzung.

## Die Reformagenda in Cardosos zweiter Amtszeit

Es besteht unter politischen Beobachtern weitgehender Konsens über die Gründe, die Cardoso den Wahlsieg beschert haben. Zum einen war es die **Angst** – aufgrund fehlender Alternativen zur Sicherung der Währungsstabilität und angesichts zunehmender Arbeitslosigkeit –, zum anderen die **Überzeugung**, daß Fernando Henrique Cardoso der einzige Kandidat mit der Fähigkeit sei, die globalen Auswirkungen der Krise zu überwinden, die sich im Vorfeld der Wahlen immer schärfer, aber noch nicht im vollen Ausmaß zeigten (hierzu ausführlicher: Brennpunkt Lateinamerika 0-98/Dezember).

In seiner **Antrittsrede** läßt Cardoso deutlich werden, in welch hohem Maß er bereit ist, die erwähnten Wählerwünsche aufzugreifen. Über seine Rolle bei der Krisenüberwindung sowie bei der Sicherung der Währungsstabilität äußert er sich entschlossen: „Ich bin nicht gewählt worden, um ein Krisenmanager zu sein. Ich bin vom Volk dazu ausgewählt worden, die Krise zu überwinden und (...) beim Aufbau einer stabilen, modernen, offenen und wettbewerbsfähigen Wirtschaft weiterzumachen". Von diesem Auftrag ausgehend listete er seine Arbeitsprioritäten so auf, daß nunmehr die Förderung der Produktion und die Einkommensverteilung ganz oben neben der Währungsstabilität rangieren: „(Ich bin gewählt worden,...) um diejenigen zu unterstützen, die produzieren und Arbeitsplätze schaffen. Folglich (bin ich gewählt worden,...) um das Land auf den Pfad des selbsttragenden, nachhaltigen Wachstums zurückzubringen, das mit einer besseren Verteilung des Reichtums unter den Brasilianern einhergeht" (www.jb.com.br vom 2.1.99).

Im Einklang mit den ökonomischen Prioritäten setzt sich Cardoso als „zentrales Ziel der jetzt beginnenden Regierung, die Demokratie zu radikalisieren und den Markt zu demokratisieren, indem der Wettbewerb verstärkt und die Chancen für alle Brasilianer so weit wie möglich verbessert werden". In der Erläuterung dieses Begriffs einer „radikalisierten Demokratie" berührt Cardoso indirekt einen wunden Punkt des ganzen Reformprozesses, nämlich die Kluft zwischen Regierung und Gesellschaft. Es gehe bei der Radikalisierung der Demokratie um die „Vertiefung der Partnerschaft mit der Gesellschaft" sowie um die „Eröffnung eines pluralen Dialogs", wovon er sich einen Beitrag zur „Auffindung neuer Wege" verspricht. Er erklärt sich entsprechend offen gegenüber einer Kritik, die „zu einem alternativen und konstruktiven Vorschlag" führe, und geht gar so weit, sich zu einer „Kurskorrektur" bereit zu erklären, wann immer man ihn überzeuge, dies sei „die beste Alternative für das Land".

In diesen durchaus selbstkritischen Tönen mag man bereits einen Wink in Richtung 2002 sehen, wenn nämlich Cardosos Nachfolger gewählt werden soll. Da eine Fortsetzung der jetzigen Regierungskoalition über jenes Jahr hinaus offensichtlich von keiner Partei angestrebt wird, schließt Cardoso ein Zusammengehen mit der jetzt oppositionellen Arbeiterpartei PT nicht aus; ein Treffen mit dessen Ehrenvorsitzendem und seinem ehemaligen Wahlkampfkontrahenten Luiz Inácio Lula da Silva hatte bereits Mitte Dezember zur offensichtlich beiderseitigen Zufriedenheit stattgefunden.

Natürlich unterläßt es Cardoso nicht, in seinem gewohnt positiv gewendeten Stil die Parlamentsmehrheit zu einem regierungstreu-

en Abstimmungsverhalten zu ermahnen, denn „das Fundamentale in der Demokratie ist die Unterstützung durch die Mehrheit, wie sie sich durch die Stimme des Wählers und der Parteien äußert. (...) Da die Mehrheit der vom Volk gewählten Vertreter solchen Parteien angehören, mit denen ich die Regierung gebildet habe, werden sie gewiß im Kongreß die Maßnahmen unterstützen, die für die Umsetzung der von mir vertretenen und vom Wahlvolk bestätigten Politiken erforderlich sind“. Zu letzteren zählt er ausdrücklich die Vervollständigung der Renten- und Verwaltungsreform sowie die Durchführung der Steuer-, Justiz- und der politischen Reformen.

Abschließend kann man festhalten: In seiner Antrittsrede bestätigt Cardoso im Einklang mit dem Wählervotum seine Absicht, die Kontinuität zur ersten Amtszeit durch Korrekturen in der Akzentsetzung oder gar, wenn nötig, an dem verfolgten Kurs zu sichern.

Cardosos Absichtserklärungen wurden in der **Zusammensetzung der Regierung** ein Stück weit konkret. Am stärksten äußerte sich die *Kontinuität* in der Bestätigung der bisherigen Minister in den entscheidenden Ressorts der Finanz- und Sozialpolitik: Pedro Malan im Finanz-, José Serra (Partei der Brasilianischen Sozialdemokratie PSDB) im Gesundheits-, Paulo Renato Souza (PSDB) im Erziehungs- und Raul Jungmann (Sozialistische Volkspartei PPS, freigestellt) im Agrarreformministerium.

Die *neue Akzentsetzung* wurde besonders deutlich in der Schaffung (gegen den anfänglichen Widerstand des Koalitionspartners "Partei der Liberalen Front" PFL) eines neuen Ministeriums für Entwicklung, Industrie und Handel, das eine Katalysator- und Förderungsfunktion im Sinne einer höheren Wettbewerbsfähigkeit brasilianischer Produkte und Wirtschaftssektoren, einer größeren Exportorientierung und zur Stärkung von Klein- und Mittelbetrieben übernehmen soll. Die Durchschlagkraft des neuen Ministeriums ist zum einen an der Person des Amtsinhabers zu messen. Es handelt sich um Celso Lafer (PSDB), der in seinem Berufsleben neben den Tätigkeiten als Universitätsprofessor und Diplomat (als ehemaliger Außenminister und später in leitender Stellung bei der Internationalen Handelsorganisation WTO in Genf) auch einschlägige Erfahrungen als Unternehmer in der Metallverarbeitung gesammelt hat und insofern für die neue Partnerschaft zwischen Staat und Privatsektor bestens gerüstet erscheint. Zum anderen wurde dem neuen Ministerium die Nationale Bank für Wirtschafts- und Sozialentwicklung (BNDES) zugeordnet, die allein 1999 mehr als US$ 15 Mrd. an Fördermitteln bereit hält.

Die seit dem plötzlichen Tod von Telekommunikationsminister Sérgio Motta im April 1998 kaum noch wahrgenommene Funktion eines politischen Koordinators wurde dem neuen Minister João Pimenta da Veiga Filho (PSDB) übertragen, der bereits im ersten Monat seiner Amtsführung konkrete Zeichen für eine Neuorientierung setzen konnte. Angesichts der Forderung führender Parlamentarier der Regierungskoalition von konkreten Sofortmaßnahmen zur Bekämpfung der Rezession und zur Förderung des Wachstums kündigte er die Bildung zweier interministerieller Arbeitsgruppen an, die sich um die Achse ‘Produktion’ (mit den Ministerien für Entwicklung, Landwirtschaft, Bergbau, Verkehr und Telekommunikation) sowie um die Achse ‘Beschäftigung’ (mit den Ministerien für Arbeit, Planung, Verkehr, Landwirtschaft, Entwicklung und Sport) bilden und das Rückgrat der neuen Regierung werden sollen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die zweite Regierung Cardoso in der Sozial- und Strukturpolitik eine eher *sozialdemokratische* Linie um Minister Celso Lafer, in der Finanz- und Wirtschaftspolitik eine eher *liberale* Linie um Minister Pedro Malan verfolgt.

## Der politische Handlungsspielraum der Regierung im Parlament

Auch in seiner zweiten Amtszeit wird die Regierung Cardoso rein zahlenmäßig kaum Probleme mit den **Mehrheitsverhältnissen im Parlament** haben. Die Opposition erhöhte ihren Anteil geringfügig um 15 auf 135 Abgeordnete und um 1 auf 13 Senatoren. Während die Regierungsparteien auf 378 Abge-

ordnete und 68 Senatoren kamen (vgl. www.patri.com. br/eleicoes2.htm). Ein Problem ist nach wie vor die hohe Fluktuation und Unzuverlässigkeit, die sowohl die Parteizugehörigkeit der Parlamentarier als auch deren Abstimmungsverhalten im Parlament kennzeichnet. Allein zwischen den Wahlen vom 3.10.1998 und der ersten Februarwoche 1999, in der das Präsidium und die Ausschüsse der beiden Häuser entsprechend der Fraktionsstärke bestimmt wurden, wechselten 40 Abgeordnete die Fraktion. Am meisten davon profitiert hat die "Partei der Brasilianischen Demokratischen Bewegung" (PMDB), die unmittelbar nach den Wahlen mit 82 Abgeordneten drittstärkste Fraktion war und im Februar mit 12 Zugewinnen zur zweitstärksten Fraktion neben dem PSDB avancierte. Die Partei des Präsidenten "Partei der Brasilianischen Sozialdemokratie" (PSDB) verlor 6 Mandate. Diese Tatsache ist symptomatisch, denn die PMDB-Parlamentarier waren auch bei den für das Reformprogramm wichtigsten Regierungsvorlagen die unzuverlässigsten unter allen Regierungsparteien. Nach einer vom Parlament in Auftrag gegebenen Erhebung stimmte der PMDB in nur 61,2% der Fälle für die Regierungsvorlagen, gegenüber rund 67% bei den anderen Koalitionsparteien PFL, PSDB und PTB (O Globo, 21.1.99: 5). Die neue PMDB-Führung (seit September 1998 im Amt) ist allerdings stärker auf Fraktionsdisziplin eingeschworen als die vorherige.

In seiner zweiten Amtszeit wird sich Cardoso verstärkt darum bemühen, das bisher recht unkalkulierbare Abstimmungsverhalten seiner Koalitionsparteien im Parlament durch eine umfassende politische Reform auf eine verläßlichere Linie zu bringen. Hierzu wird er auf die nachdrückliche Unterstützung vor allem seitens der liberalen PFL zählen können, die bereits angekündigt hat, einen Reformentwurf „unterhalb der Verfassungsschwelle“ vorzulegen.

Mit einer für brasilianische Verhältnisse relativ niedrigen Erneuerungsquote von 44% geht der jetzige Kongreß mit einem gestärkten Selbstbewußtsein in die neue Legislaturperiode. Nachdem die wichtigsten Maßnahmen des mit dem IWF im Oktober 1998 ausgehandelten „Haushaltssanierungspakets“ verabschiedet worden sind, fühlt sich der neue Kongreß freier, um seine Agenda selbständig zu gestalten und eigene gesetzgeberische Initiative zu entwickeln. Allerdings wissen sich die führenden Parlamentarier mit der Regierung einig hinsichtlich der dringend notwendigen Vervollständigung des Haushaltsausgleichs, der Steuerreform sowie der notwendigen Regelungen für die Renten- und Verwaltungsreform.

Diese Einigkeit ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der sich seit September 1998 zuspitzenden, Anfang 1999 voll ausgebrochenen Krise des Real zu verstehen. In diesem Sinne ist es auch realistisch, die endgültige Verabschiedung des Haushaltssanierungspakets bis Ende März 1999 zu erwarten.

## Die "Gouverneurskrise"

Die Tatsache jedoch, daß ein Gouverneur und Mitglied der Koalitionspartei PMDB mit einer einseitigen Maßnahme die Krise auslöste (und sei es nur im Sinne eines *le-roi-est-nu*-Effekts), gibt Anlaß zum Nachdenken über die Rolle, die die **neu gewählten Gouverneure** in der zweiten Regierung Cardoso möglicherweise spielen werden. Denn mit seiner Entscheidung brachte Ex-Präsident Itamar Franco nicht nur im Ausland, sondern auch in Brasilien eine Lawine ins Rollen. Auch die Regierung von Rio Grande do Sul forderte Umschuldungsverhandlungen und – ohne ein Moratorium zu beschließen – leistete die fällige Schuldenrate an ein Gerichtsanderkonto. Die Zentralregierung reagierte mit der vollen Härte des Gesetzes: Sie stoppte vertragsgemäß die verfassungsmäßigen Transfers des Bundes an Minas Gerais und machte den multilateralen Kreditorganisationen eine Mitteilung über die drohende Zahlungsunfähigkeit der Bundesstaaten Minas Gerais und Rio Grande do Sul, woraufhin die Auszahlung von zugesagten Krediten der Interamerikanischen Entwicklungsbank (BID) und der Weltbank ebenfalls gestoppt wurde.

Überraschenderweise ist der Ausbruch dieser inzwischen als „Gouverneurskrise“ apostrophierten Bewegung jedoch nicht so eindeutig auf die Person Francos zurückzu-

führen, wie es auf den ersten Blick erscheint. Denn Francos Probleme sind auch die Probleme der meisten anderen Gouverneure, ob sie nun Regierungs- oder Oppositionsparteien angehören.

Die Regierungschefs der Bundesstaaten haben seit den 1982 wieder eingeführten Direktwahlen für Gouverneure auch auf Bundesebene ein erhebliches Gewicht gewonnen. Ihr Einfluß hängt u.a. von der jeweiligen Fraktionsstärke jedes Bundesstaates im Abgeordnetenhaus ab, wo jeder Bundesstaat in Abhängigkeit von der jeweiligen Bevölkerungszahl mit mindestens 3, höchstens 70 Abgeordneten vertreten ist. Der Gouverneur gewinnt Einfluß auf Bundesebene, sofern er das Abstimmungsverhalten seiner bundesstaatlichen Parlamentariergruppe im Kongreß beeinflußt. Dafür kann er auf Ressourcen zurückgreifen, von denen die Bedienung der Wahlklientel der Kongreßmitglieder in den Bundesstaaten weitgehend abhängt. Damit sind die Gouverneure in der Lage, erheblichen Druck auf die Bundesregierung auszuüben. Auf diesem Weg gelang es ihnen, wie erwähnt, die Einbringung einer umfassenden Steuerreform immer wieder hinauszuschieben. Nun werden drei der wichtigsten Bundesstaaten (Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul) von Gouverneuren regiert, die entweder einer Oppositionspartei angehören oder (obwohl Mitglied einer Regierungspartei) eine dezidierte oppositionelle Haltung gegenüber der Wirtschaftspolitik einnehmen (der Fall von Itamar Franco). Zusammen mit vier anderen Gouverneuren von weniger bedeutenden Bundesstaaten (Acre, Amapá, Alagoas und Mato Grosso do Sul) haben sich diese Regierungschefs zu einer Art „oppositioneller Gouverneursfront“ zusammengeschlossen.

Die Initiative von Itamar Franco muß vor dem Hintergrund der Neuregelung der bundesstaatlichen Verbindlichkeiten gegenüber dem Bund gesehen werden. Diese Umschuldungsverhandlungen waren seit dem Ausbruch der Mexiko-Krise Ende 1994 zu einem der haushaltspolitischen Schwerpunkte der Regierung Cardoso geworden. Ende 1998 hatten 24 Bundesstaaten gegen bestimmte Auflagen eine Streckung ihrer Schulden in Höhe von insgesamt US$ 74,5 Mrd. auf 30 Jahre zu konzessionären Zinsbedingungen erreicht. Zu den Auflagen gehörten nicht nur die Privatisierung der maroden landeseigenen Banken (nach Sanierung) oder gutgehender Landesunternehmen, sondern auch die Festlegung eines bestimmten Prozentsatzes der Landeseinnahmen für den Schuldendienst (sie lagen zwischen 11,5 und 15%). Eine weitere vertragliche Vereinbarung bestand darin, daß bei Zahlungsverzug der Bund seine verfassungsmäßigen Transfers an das betreffende Land stoppen konnte.

Aufgrund der mit der Zuspitzung der Real-Krise praktizierten Hochzinspolitik stiegen die Zinsaufwendungen der Landesregierungen im Januar 1999 derart, daß sich die meisten nicht mehr in der Lage sahen, die Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Bund voll einzuhalten, zumal 19 Bundesstaaten (von insgesamt 27) mehr als 60% ihrer Einnahmen für Personalausgaben aufwenden müssen.

Dies war der Grund, weshalb die Geste von Itamar Franco bei seinen Gouverneurskollegen Reaktionen erzeugte, die in der Form unterschiedlich, in der Sache jedoch konvergierend waren. Sachlich sprachen sich die meisten Gouverneure für eine Wiederaufnahme von Umschuldungsverhandlungen mit dem Bund aus. In der Form aber kam es zur Bildung zweier unterschiedlicher Gouverneursgruppen: Die eine mit den Gouverneuren, die einer der Koalitionsparteien angehören; die andere mit den Gouverneuren der Oppositionsfront. Die erste Gruppe versammelte sich am 12. Januar in São Luís do Maranhão und gründete eine „Nationale Gouverneurskonferenz“ als ständiges Forum zur Diskussion nationaler Fragen, die die einzelnen Bundesstaaten betreffen. Erster Verhandlungspunkt: die Umschuldung gegenüber dem Bund. Die Strategie: Einzeltreffen mit dem Präsidenten. Die zweite Gruppe ging nicht so weit, eine formelle Solidaritätserklärung mit dem Schuldenmoratorium von Itamar Franco zu verabschieden, aber sie forderte in mehreren Zusammenkünften ein kollektives Treffen mit dem Präsidenten zur Anbahnung von Umschuldungsverhandlungen und zur Aufhebung

der Sanktionen gegen die beiden Bundesstaaten.

Nach anfänglich harten Reaktionen signalisiert jetzt Cardoso Gesprächsbereitschaft, obwohl er immer wieder klar macht, daß Umschuldungsverhandlungen nur mit den Einzelstaaten möglich seien. Dennoch hat der Präsident schließlich zu einem kollektiven Treffen mit allen Gouverneuren am 26.2.1999 eingeladen (www.jb.com.br, 12.2.1999).

## Real-Krise und Reformpolitik

Das Ende des Währungsankers vom *Plano Real* bringt für die zweite Regierung Cardoso die Chance, mit größerer Überzeugungskraft den unaufschiebbaren strukturellen Ausgleich der Staatshaushalte in den Zusammenhang einer stärker außen- **und** binnenorientierten Entwicklung des Marktes und der internen Ersparnis zu stellen. Denn mit einem frei *floatenden* Real entfällt die Tendenz zu einem wachsenden Fehlbetrag in der Leistungsbilanz, und entsprechend verringert sich der brasilianische Auslandskapitalbedarf. Die nationale Volkswirtschaft wird mehr auf sich selbst gestellt. Mit dem Zusammenbruch des Währungsankers wächst auch die Einsicht in die politische Notwendigkeit, daß auch der Staat zur Bildung interner Ersparnis beiträgt, was aber nur durch einen ausgeglichenen Staatshaushalt oder gar durch Überschüsse möglich ist. Haus-haltskürzungen müssen nicht unbedingt größere soziale Ungerechtigkeit nach sich ziehen. Und über eine geringfügige Erhöhung der indirekten Steuern („Schecksteuer“, „grüne Steuer“) wird bereits im März 1999 entschieden.

Ausführungen dazu folgen in einer der nächsten Ausgaben von „Brennpunkt Lateinamerika“ unter dem Titel: „Cardosos zweite Amtszeit im Zeichen der globalen Krise: Wirtschaftliche Herausforderungen“.

## Ergänzende Literatur:


Fleischer, David, 1998: The Cardoso Government’s Reform Agenda: A View from the National Congress, 1995-1998. In: Journal of Interamerican Studies and World Affairs. Nr. 4 (Winter) Bd. 40, S. 119-136

---, 1998: Reelección a la brasileña: las elecciones generales de 1998. In: Contribuciones, 4/1998, S. 175-196.

Plano Fernando Henrique Cardoso, 1994: Exposição de Motivos 395, 7.12.1993. In: Revista de Economia Política. Bd. 14, 2 (54), April-Juni 1994, S. 114-131.

Sallum Jr., Brasílio, 1998: Brasil. Las dificultades de Cardoso. In: Nueva Sociedad, 156 (Juli-August) 1998, S. 6-14

Selcher, Wayne, 1998: The politics of decentralized federalism, national diversification and regionalism in Brazil. In: Journal of Interamerican Studies and World Affairs. Vol. 40, Nr. 4, S. 25-50.


---


Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Internet-Recherche: Gemma Ponsa; Textverarbeitung: Ilse Heinbokel.

Bezugsbedingungen: DM 120,– p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); DM 90,– (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); DM 60,– (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von DM 30,– erhoben. BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-mail bezogen werden.



**INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE**

Alsterglacis 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-mail: iikhh@uni-hamburg.de · Internet: http://www.rrz.uni-hamburg.de/iik