POSITIONSPAPIER

der brasilianischen Zivilgesellschaft
zur Einhaltung des Internationalen Pakts über die Wirtschaftlichen, Sozialen und Kulturellen Menschenrechte (WSKR-Pakt) durch den brasilianischen Staat

Hintergrundinformation zur Debatte im Ausschuss der Vereinten Nationen zur Überwachung des WSKR-Pakts

Mit vorliegendem Positionspapier stellen die Netzwerke der brasilianischen Zivilgesellschaft, die dem Ausschuss der Vereinten Nationen zur Überwachung des WSKR-Pakts ihren Parallelbericht vorlegen, ihre Positionen vor. Mitglieder dieses Netzwerks sind die Brasilianische Bewegung für Menschrechte (Movimento Nacional de Direitos Humanos - MNDH), die Brasilianische WSKR-Plattform (Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais e Ambientais - DhESCA Brasil), Partner von Misereor in Brasilien und der Dialogprozess zwischen den europäischen protestantischen Hilfswerken und ihren Partnern in Brasilien (PAD). Die Darstellung erfolgt in zwei Schritten: Zunächst soll die nach Auffassung der Zivilgesellschaft zentrale Frage, das wesentliche Hindernis bei der Umsetzung der WSK-Rechte benannt werden. In einem zweiten Schritt werden strukturelle Ursachen und daraus resultierende Widersprüche benannt, die zu überwinden sind, damit die Ziele des WSKR-Pakts in Brasilien umgesetzt werden können. Die hier wiedergegebenen Positionen nehmen Bezug auf die Informationen und Analysen des Parallelberichts, der dem zuständigen Ausschuss der Vereinten Nationen bereits vorliegt. In einigen Fällen wurde die Argumentation an die aktuelle Datenlage angepasst.

GRUNDLEGENDE POSITION

Das brasilianische Entwicklungsmodell trägt nicht zur Überwindung der anhaltenden und strukturellen Ungleichheit bei. Mehr noch: Indem es Bevölkerungsgruppen, deren Rechte verletzt werden, schadet, wird es selbst zu einem Hindernis bei der Umsetzung der WSKR.

In seinen Abschließenden Bemerkungen aus dem Jahr 2003 kommt der Ausschuss der VN zur Überwachung des WSKR-Pakts zu dem Ergebnis, dass die Umsetzung in Brasilien u.a. an der sozialen Ungleichheit, an der fehlenden Gerechtigkeit sowie an den Auswirkungen der Strukturanpassungsmaßnahmen scheitert. Damit hat der Ausschuss den Finger in die tiefste strukturelle Wunde der brasilianischen Gesellschaft gelegt. Auch heute, mehrere Jahre nach den Abschließenden Bemerkungen, besteht kein Grund zum Feiern: Ungeachtet manch geringfügiger Verbesserungen, hat die Ungleichheit Bestand. Die negativen Folgen der Strukturanpassungsmaßnahmen haben sich verfestigt. Die Verwerfungen sind extrem: Brasilien bleibt eines der Länder mit der schlechtesten Einkommensverteilung weltweit. Nach Angaben des staatlichen Wirtschaftsforschungsinstituts IPEA verfügt das reichste Zehntel der Bevölkerung über 75,4 % des Volkseinkommens. Ähnliches gilt für die Hauptstädte der Bundesstaaten: In São Paulo verfügen die reichsten zehn Prozent über 73,4 %, in Salvador da Bahia über 67 % und in Rio de Janeiro über 62,9 % des Wohlstands. In seiner Rückschau[1] kommt das IPEA außerdem zu dem Schluss, dass „der rückläufige Unterschied bei der individuellen Einkommensverteilung während der letzten 17 Jahre (1990-2007) nicht notwendigerweise mit einer Verringerung der Ungleichverteilung nach Einkommensarten einhergeht. Das Gegenteil ist der Fall: Von 1990 bis 1996 und von 2001 bis 2004 hat der Anteil der Löhne am Volkseinkommen ungeachtet einer abnehmenden Ungleichverteilung innerhalb der Bevölkerung abgenommen". Wie aus der Studie außerdem hervorgeht, hat die Ungleichverteilung des Volkseinommens über den gesamten Zeitraum von 17 Jahren in zwei von drei Jahren z. T. oder als Ganzes zugenommen. Das Institut kommt zu folgendem Schluss: "Unter der Voraussetzung gleichbleibender Wachstumsraten wird der Anteil der Löhne und Gehälter erst im Jahr 2011 wieder das Niveau von 1990 erreichen (45,5 %). Auch wenn die Reaktion des Staates, der mit direkten Einkommenstransferleistungen wie dem Stützungsprogramm für arme Familien Bolsa Família und einer realen Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns und der

[1] vgl. dazu den Bericht der Institutsleitung des IPEA zur Verteilung nach Einkommensart vom 12.11.2008.

Renten, die für viele einen bedeutenden Einkommensbestandteil darstellen, zu einer Verringerung der Armut beigetragen und damit eine große Zahl von Familien zum ersten Mal als Verbraucher in den Markt integriert hat, nicht zu unterschätzen ist, reicht sie, wie aus den aktuellen Daten hervorgeht, nicht aus, um die Ungleichheit zu überwinden. Dass mehr und mehr Familien auf dem Markt als Konsumenten auftreten können, bedeutet des weiteren nicht automatisch, dass sie mit als Vollbürger mit allen Rechten in die Gesellschaft integriert sind.

Das sich auf Großprojekte stützende Entwicklungsmodell, wie es u.a. mit dem PAC, dem Programm zur Beschleunigung des Wachstums, verfolgt wird, nutzt vor allem dem Großkapital und hat negative Auswirkungen auf die Umwelt und auf die direkt betroffenen Menschen, allen voran die traditionellen Bevölkerungsgruppen . Nach einer Studie des PAD[2] steht hinter diesen Großprojekten "die Idee der "Modernisierung" und des "Fortschritts" vor allem für diejenigen Bevölkerungsgruppen, die seit jeher in ihrer ländlichen und traditionellen Lebenswelt verankert sind. In seiner praktischen Umsetzung bewirkt dieser Fortschrittgedanke weltweit oft genau das Gegenteil: Er zerstört soziale Strukturen und bedingt neue Probleme bis hin zur Verelendung. Die Folgen von Großprojekten wie dem Bau von Staudämmen und der Ausweitung der industriell betriebenen Landwirtschaft konterkarieren nicht selten das ursprüngliche Ziel, „Wohlstand, Beschäftigung und Fortschritt" zu fördern. Statt Wohlstand, Beschäftigung und Fortschritt zu bringen, verursachen sie tiefgreifende Probleme wie Einkommenskonzentration, steigende Ungleichheit, Arbeitslosigkeit und irreparable Umweltschäden. Nach Auffassung der brasilianischen Zivilgesellschaft sollte Entwicklung folgenden Anforderungen genügen:

a. Der Mensch ist als Rechtssubjekt Mittelpunkt aller Entwicklungsprozesse.
b. Wirtschaft darf nicht als wertfreier Selbstzweck verstanden werden. Sie muss, wie es ihrer Natur entspricht, als Mittel verstanden werden.
c. Ökonomische Entscheidungen sind dem neuen "Sachzwang" der Achtung und Wahrung der Menschenrechte zu unterwerfen
d. Vorrangige Ziele wie Beschäftigung, Schutz von Umwelt und Gemeinwesen, Aufbau demokratischer Institutionen und Verteilung des Reichtums sind stets zusammen und zeitgleich zu verfolgen."

[2] Mit den Folgen von Großprojekten und der Verletzung der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Menschenrechte hat sich das PAD im Rahmen einer Studie aus dem Jahr 2009 auseinandergesetzt. Der portugiesische Text findet sich unter www.pad.org.br

Die Studie des PAD enthält aussagekräftige Beispiele, die hier in Grundzügen dargestellt werden sollen. Die erste Fallstudie befasst sich mit der Produktion von Agrotreibstoffen und kommt zu dem Schluss, dass große Entwicklungsprojekte bestimmte Gemeinsamkeiten aufweisen: "Sie werden von großen, nationalen wie internationalen Unternehmen umgesetzt, die zu diesem Zweck Mittel der staatlichen Entwicklungsbank BNDES erhalten. (...) Hauptziel der Bauvorhaben ist die Erzeugung von Strom zur Versorgung industrieller Großbetriebe, z. B. der Stahlwerke im Nordosten und der Industrieparks im Norden Brasiliens. (...) Die Betroffenen werden aufgrund ihrer Herkunft und Hautfarbe diskriminiert, materiell enteignet (niedrige Löhne, Vertreibung, Verlust des Zugangs zu Wasser) und in ihren Rechte verletzt. In allen untersuchten Fällen schadet dieses Entwicklungsmodell der Landbevölkerung, den Indigenen, *Quilombolas*, Landarbeitern, den abhängig Beschäftigten in den Städten und den sozialen Bewegungen. (...) Das soziale und politische Modell, das auf die Ausweitung von Monokulturen setzt, (...) begünstigt die Großbetriebe und trägt zur Einkommenskonzentration bei. Dieses Modell und seine Auswirkungen stehen in direktem Widerspruch zum Plan, die wirtschaftliche Entwicklung durch eine Agarreform und eine Förderung kleiner und mittlerer Wirtschaftszentren zu erreichen, bei denen das Gemeinwesen, die Bevölkerung vor Ort, uneingeschränkten Zugang zu den Entscheidungsprozessen erhält, damit die Organisation und Verteilung der Produktion den lokalen Bedürfnissen und Bedingungen angepasst werden kann (...) Die Verfahren und Instrumente der Entscheidungsfindung sind nicht demokratisch. Soziale Bewegungen, die die Debatte in die Öffentlichkeit tragen, Menschenrechtsverletzungen anklagen und sozial- und umweltverträgliche Alternativen benennen, werden bekämpft und kriminalisiert, führende AktivistInnen werden immer noch verfolgt. (...) Man kann daraus schließen, dass das gegenwärtige Entwicklungsmodell sich auf ein privates und staatliches Handeln stützt, mit dem die Logik einer am Gemeinwohl ausgerichteten Entwicklung auf den Kopf gestellt wird, die Demokratie kastriert, die natürlichen Ressourcen zerstört, die soziale Armut vervielfacht und die Rechte der Menschen verletzt werden. Die Verletzung wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und ökologischer Menschenrechte betrifft daher nicht allein die ArbeiterInnen in der Zuckerrohrernte, die indigenen Völker, *Quilombolas*, die Landbevölkerung und die sozialen Bewegungen. Das Problem ist weit gravierender: Die Verletzung von Rechten wie Freizügigkeit, Niederlassungsfreiheit, Meinungs- und Wahlfreiheit, Zugang zu lebensnotwendigen Gütern wie Wohnen, guter Arbeit, Ernährung, Bildung, Gesundheit und Freizeit ist ein schwerer

Angriff auf die biologische Stabilität des Planeten und der gesamten Menschheit." Eine weitere Fallstudie widmet sich dem Wasserkraftprogramm am Rio Madeira (*Complexo Madeira*) im Amazonasgebiet~~, vor allem im Bundesstaat Rondônia~~. Die Studie kommt hier zu dem Ergebnis, dass "das brasilianische Entwicklungsmodell für die traditionellen Bevölkerungsgruppen Amazoniens und die Entwicklung ihrer Gebiete irreparable Schäden mit sich bringt. Sichtbar werden die Folgen bei der Zwangsumsiedlung von Flussanrainern (*Ribeirinhos*), die Staudämmen, Straßen und Gasleitungen weichen müssen." Der Bau der Wasserkraftwerke Santo Antônio und Jirau, die neben anderen Kraftwerken zum Wasserkraftprogramm am Madeira gehören, (...) ist eines der zentralen Projekte, mit dem die brasilianische Bundesregierung im Rahmen ihres Wachstumsbeschleunigungsprogramms PAC in den kommenden Jahren das Stromangebot erhöhen, die Land- und Viehwirtschaft und den Absatz von Körnerfrüchten aus der Region, allen voran Soja, fördern will. (...) Der dabei angerichtete Schaden ist irreparabel, die sozialen Folgen für *Ribeirinhos*, Indigene, *Quilombolas,* extensive WaldnutzerInnen und die städtische Bevölkerung ist erheblich. Zu den direkten Folgen zählen das zunehmende Fischsterben, die Zerstörung der Seitenarme und kleineren Zuflüsse des Rio Madeira, in denen die wichtigsten Fischgründe der *Ribeirinhos* zu finden sind. Hinzu kommen die Zerstörung der Biodiversität des Waldes und der Verlust fruchtbarer Ackerflächen in den Flußauen, die vom Stausee überschwemmt werden. Durch den Bau der Staudämme werden die *Ribeirinhos* von ihrem Land und aus ihren Häusern vertrieben. Ihrer Lebensweise, dem Leben am und mit dem Fluss, wird damit die Grundlage entzogen." Ein anderes Projekt mit weitreichenden negativen Auswirkungen ist die Ableitung des Rio São Francisco in Nordostbrasilien. Dazu stellt die Studie folgendes fest: "Mit seiner „desintegrierenden Integrationslogik" macht sich das Ableitungsprojekt auf nationaler Ebene dieselbe Perspektive zueigen, die auf kontinentaler Ebene auf die Stärkung und zusätzliche Macht für transnationale Unternehmen, industrielle Landwirtschaft, Baukonzerne und diejenigen Eliten setzt, die von der im Rahmen von Megaprojekten errichteten Infrastruktur profitieren. In den betroffenen Regionen dient die Ableitung der Selbstbehauptung der neuen Öligarchen, die Geld und Macht einsetzen, um den Wert ihres Eigentums zu steigern und ihre politische Vormachtstellung über den Markt, der vom Wasser begünstigt wird, ausbauen wollen."

WEITERFÜHRENDE POSITIONEN

POSITION 1

Die traditionellen und besonders verletzlichen Bevölkerungsgruppen leiden am meisten unter den Folgen der Ungleichheit. Ihre WSK-Rechte sind verletzt.

Schwarze, Indigene, Sinti und Roma, Ausländer, Frauen, Homosexuelle und andere gesellschaftlich bedrohte Gruppen spüren die Ungleichheit in höherem Maße. Hinzu kommen regionale Unterschiede: In Nord- und Nordostbrasilien, im ländlichen Raum und an der Peripherie der Städte fallen die Folgen der Ungleichheit noch dramatischer aus. Machismus und Sexismus sind kulturell tief verwurzelt und eine prägende Kraft der sozialen Beziehungen. Sie prägen das Leben in den Familien, die Produktionsbeziehungen und die Religiosität, durchdringen unterschiedlichste Bereiche des privaten und öffentlichen Lebens und führen zu Gewalt, Diskriminierung, Rassismus und wirtschaftlicher Ausgrenzung. In den städtischen Ballungsräumen werden Jugendliche, vor allem junge arme Männer schwarzer Hautfarbe, Opfer von Gewaltverbrechen. Dies gilt insbesondere für Tötungsdelikte. Das angestammte Land vieler indigener und traditioneller Bevölkerungsgruppen wie den *Quilombolas* ist bis heute nicht demarkiert. So werden sie zu den bevorzugten Opfern großer Entwicklungsprojekte (industrielle Landwirtschaft, Monokulturen, Energie und Bergbau, usw.). Der im Jahr 2008 veröffentlichte Bericht zur Ungleichheit der Geschlechter und ethnischen Gruppen" [3], dem Daten aus den Jahren 1993 bis 2007 zugrunde liegen, zeigt, dass 67,9 % der ärmsten 10 % der brasilianischen Bevölkerung schwarz sind. Unter den reichsten 10 % sind es nur 21,9 %. Im reichsten Prozent der Bevölkerung finden sich gar nur 15,3 % Menschen schwarzer Hautfarbe. Aus dem Überblick ergibt sich des weiteren, dass weiße Frauen im Jahr 2007 nur 62,3 % des Einkommens weißer Männer erhielten. Verglichen mit dem Verdienst schwarzer Männer erhielten schwarze Frauen nur 67 %, im Vergleich zu weißen Männern gar nur 34 %. Im betreffenden Jahr lebten etwa 31 % Männer und Frauen in Armut, 12 % von ihnen fristeten ihr Dasein in extremer Armut. Während 2007 20 % der weißen Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze lebten, betrug der Anteil der schwarzen Bevölkerung jenseits dieser Grenze

[3] *Retrato das Desigualdades de gênero e raça*. Luana Pinheiro et al. (Hrsg.). 3. Ed. Brasília: IPEA; SPM; UNIFEM, 2008.

mehr als das Doppelte (41,7 %). Bei den Menschen, die in extremer Armut leben, ist dieser Unterschied noch gravierender: 6,6 % der Weißen verfügten über ein monatliches Prokopfeinkommen von weniger als einem Viertel eines Mindestlohns. Bei den Schwarzen waren es mit 16,9 % fast drei Mal so viele. In absoluten Zahlen übersteigt die Zahl der in Armut lebenden Schwarzen die der Weißen um 20 Millionen. Bei denen, die in extremer Armut leben, liegt die Differenz zwischen weiß und schwarz bei 9,5 Mio. Menschen. Des weiteren weist das amtliche Institut IPEA darauf hin, dass "schwarze Kinder im Durchschnitt mit einem niedrigeren Geburtsgewicht zur Welt kommen und häufiger während des ersten Lebensjahres sterben als Weiße. Auch die Wahrscheinlichkeit, dass sie einen Kindergarten besuchen, ist geringer als bei den Weißen. Sie wiederholen mehr Schuljahre als die Weißen und verlassen die Schule mit niedrigeren Schulabschlüssen. An den Folgen der Gewalt sterben mehr schwarze als weiße Jugendliche. Schwarze Jugendliche habe schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt, und wenn sie einen Arbeitsplatz finden, verdienen sie nur halb soviel wie ihre weißen Kollegen, weshalb viele von ihnen später und mit einer niedrigeren Rente aus dem Berufsleben ausscheiden als die Weißen. Im Gesundheitswesen werden sie zeitlebens schlechter versorgt. Sie leben weniger lang und häufiger in Armut."[4]
Wie aus vom Indigenenmissionsrat CIMI erfassten Daten hervorgeht, wurden indigene Bevölkerungsgruppen aus allen Teilen Brasiliens auch im Jahr 2008 verfolgt, geschlagen, bedroht und ermordet. Ihr Land ist von Invasion und Zerstörung bedroht, viele von ihnen leben zusammengepfercht auf kleinstem Raum oder in Lagern am Straßenrand. Nicht wenige begehen Selbstmord. Vorläufige Daten für das Jahr 2008 weisen 60 Morde und 35 Selbstmorde aus. Ganze Gemeinwesen haben Invasionen oder schwere Gewalttaten erlitten. Auch in der Gesundheitsversorgung hat sich die Lage dramatisch verschlechtert. Neben dem Verdacht auf Korruption und Verschwendung öffentlicher Gelder bei der brasilianischen Stiftung für Gesundheit (Funasa) brachen in verschiedenen Regionen Brasiliens, vor allem im Amazonasgebiet, Epidemien und Endemien aus. Nach vorläufigen Angaben stieg die Zahl der Todesfälle aufgrund mangelnder Gesundheitsversorgung im Jahr 2008 auf 29 (2007:20).[5]

[4] so im «Sozialpolitischen Bulletin des IPEA 13/ 2007, S. 281.
[5] CIMI. *PORANTIM- Em defesa da causa indígena.* 312, Januar/Februar 2009, S. 3.

POSITION 2

Die Verpflichtung auf makroökonomische Strukturanpassungsmaßnahmen behindert eine umfassende Verwirklichung der WSK-Rechte, so dass die allgemeine Umsetzung dieser Rechte nur äußerst langsam vorankommt

Für das Erreichen der makroökonomischen Oberziele der letzten Jahre, d. h. die Eindämmung der Inflation und die Liberalisierung der Wirtschaft, zahlen die BrasilianerInnen einen hohen Preis: Die Sanierung der öffentlichen Haushalte wird größer geschrieben als die Sozialpolitik. Investitionen im sozialen Bereich wurden stark eingeschränkt, die Haushaltskonsolidierung wird ohne Rücksicht auf Verluste vorangetrieben. Da die brasilianische Regierung einen steigenden Prozentsatz des BIP aufwendet, um Schulden abzubauen, fehlt es an Mitteln, mit denen die Grundversorgung der Bevölkerung sichergestellt werden könnte. Eine Untersuchung der zivilgesellschaftlichen Organisation INESC zeigt, dass der brasilianische Staat für Zinszahlungen und den Abbau der Staatsverschuldung im Jahr 2006 fast 14 Mal mehr aufgewendet hat als für Investitionen, fast 126 Mal mehr als für das Gesundheitswesen, fast 262 Mal mehr als für Bildung, fast 446 Mal mehr als für öffentliche Sicherheit und fast 865 Mal mehr als für "Bürgerrechte". Amtlichen Zahlen zufolge wurde zwischen 2004 und 2008 etwa ein Drittel des Bundeshaushalts von der Staatsverschuldung verschlungen, vor allem von den umfangreichen Zinszahlungen, die wegen der staatlich festgesetzten und exorbitant hohen Zinssätze anfallen. Ohne Berücksichtigung der Umschuldung ausgelaufener Kredite wurden 2004 26,85 % des öffentlichen Haushalts für den Schuldendienst verwendet (Zinsen und Gebühren: 13,68 %, Tilgungszahlungen: 13,17 %). Im Jahr 2008 machten Zinszahlungen 12,01 %, Tilgungszahlungen 18,65 % der Ausgaben des brasilianischen Bundes aus. Zum Vergleich: 2004 beliefen sich die Ausgaben des Bundes für Gesundheit (6,06 %), Bildung (2,67 %) und Sozialhilfe (2,55 %) zusammen auf nicht mehr als 11,28 %, 2008 auf nur noch 10,93 % (5,11 %, 2,88 % bzw. 2,94 %) des Bundeshaushalts. Die Perversionen der makroökonomischen Politik bedingen einen Einkommenstransfer von unten nach oben – vor allem vermittelt über das Finanzsystem – und tragen dadurch wesentlich zur Aufrechterhaltung der Einkommensunterschiede bei. Wissenschaftler (Pochmann, 2005) haben ausgerechnet, dass in den ersten beiden demokratischen Jahrzehnten nach der Militärdiktatur (1984-2004) insgesamt 1,2 Billiarden Real Zinszahlungen an die oberen

Einkommensschichten geflossen sind, die Gläubiger staatlicher Schuldentitel sind. Mit einer solchen Politik werden die Ärmeren bestraft (abnehmende soziale Investitionen) und die Reicheren begünstigt: Die Schere öffnet sich weiter. In einer Studie vom Mai 2008 kommt das regierungsamtliche Institut IPEA zu dem Ergebnis, dass auch die Steuerlast ungleich verteilt ist: Die ärmsten 10 % zahlen 44,5 % mehr Steuern als die reichsten 10 % der brasilianischen Bevölkerung. Die reichsten 10 % wenden nur 22,7 % ihres Einkommens für Steuerzahlungen auf. Dagegen liegt die Steuerlast der ärmsten 10 % bei 32,8 %. Grund für die ungleich verteilte Steuerlast sind die unterschiedlichen Steuerarten: Die meisten Steuern werden indirekt als Verbrauchssteuern auf Nahrungsmittel und Konsumgüter erhoben. Da die Ärmeren einen größeren Teil ihres Einkommens für den Verbrauch aufwenden, zahlen sie auch mehr Steuern. Ungeachtet der positiven Bemühungen, allen Kindern eine Schulbildung zu ermöglichen, den Zugang zur Fachausbildung und zu den Universitäten zu erleichtern, mehr Menschen in das Rentenversicherungs- und Sozialhilfesystem zu integrieren und eine für jede und jeden zugängliche Gesundheitsversorgung sicherzustellen, sind WSK-Rechte in Brasilien noch nicht allgemein gewährleistet. Grund sind die makroökonomischen Vorgaben. Nach Angaben des *Atlas da Exclusão Social*, der die soziale Ausgrenzung erfasst, beläuft sich die kumulierte „Soziale Schuld" bis zum Jahr 2004 auf 7,2 Billiarden Real und somit fast auf das Zehnfache der aktuellen Staatsverschuldung. Der von der Bundesregierung vorgelegte und momentan im Kongress verhandelte Entwurf für eine Steuer- und Finanzreform sieht tiefe Eingriffe in die Finanzstruktur vor und könnte manche beitrags- und abgabenfinanzierten Quellen des Systems der sozialen Sicherheit (Renten- und Krankenversicherung, Sozialhilfe), des Bildungswesens und der Arbeitsmarktpolitik versiegen lassen. Die Dimensionen sind enorm: Für 2009 wird mit einem Gesamtaufkommen aus Sozialabgaben von 235 Milliarden Real gerechnet. Neben den Finanzierungsquellen steht auch die Verwendung der Mittel zur Disposition: Werden dabei die sozialen Rechte und deren Gewährleistung oder wirtschaftliche Interessen, allen voran der Schuldendienst, im Vordergrund stehen? Im Sozialversicherungswesen würde das Reformvorhaben, das vom Sonderausschuss des Abgeordnetenhauses bereits gebilligt wurde, eine weitere qualitative wie quantitative Schwächung des integrierten Gesundheitssystems SUS mit seinen vielfältigen Aufgaben, darunter öffentliche Gesundheit, Beratung, ambulante und stationäre Behandlung, Impfungen, bedeuten. Unmittelbar betroffen wären zudem 26 Mio. Renten- und Sozialhilfeempfänger und etwa sechs Mio. Empfänger von Arbeitslosengeld. Neben diesen Menschen, den Gläubigern eines in der Verfassung verankerten Rechts (der

Mindestanspruch beläuft sich auf einen Mindestlohn), werden die 11 Mio. Familien betroffen sein, die Leistungen im Rahmen des Programms *Bolsa Família* erhalten. Insgesamt handelt es sich um Dutzende Millionen Menschen, die Leistungen von bis zu einem Mindestlohn beziehen. Das Reformvorhaben würde alle Versuche einer Ausweitung der Gesundheitsversorgung, des Rentensystems und der Sozialhilfeleistungen und sämtliche Projekte, die eine sozial und wirtschaftlich gerechtere Gesellschaft zum Ziel haben, zum Scheitern verurteilen. Sollte das Vorhaben wie geplant umgesetzt werden, werden Mittel aus diesen Bereichen abgezogen und die in Artikel 195 der brasilianischen Verfassung von 1988 verbrieften Rechte, die Ansprüche, sozialen Programme und Leistungen missachtet. Falls den sozialen Sicherungssystemen die finanzielle Grundlage entzogen wird, fällt die gesamte Struktur in sich zusammen. Die Umsetzung der in der Verfassung verankerten Rechte und des Internationalen Pakts über die Wirtschaftlichen, Sozialen und Kulturellen Menschenrechte wäre in Frage gestellt, eine allgemeine und qualifizierte Anwendung dieser Rechte kaum mehr möglich. Das Bildungswesen leidet weiterhin an ungleichen Bildungschancen. Die Analphabetenrate ist hoch. Im Durchschnitt haben BrasilianerInnen, die älter als 15 Jahre sind, nur 7,3 Jahre lang eine Schule besucht. Der Schulbesuch in Jahren bleibt damit hinter der achtjährigen Schulpflicht zurück. Hinzu kommen starke Unterschiede zwischen den Regionen, zwischen Stadt und Land, Schwarzen, Mulatten und Weißen, Reichen und Armen. Der Rat für Wirtschaftliche und Soziale Entwicklung, ein Beirat des Staatssekretariats für Institutionelle Beziehungen am Präsidialamt stellt dazu folgendes fest: "Schichtspezifische Unterschiede finden sich vor allem bei einem Vergleich der ärmsten 20 % mit den reichsten 20 % der Bevölkerung. Die ärmsten 20 % haben nach Daten aus dem Jahr 2006 nur 4,7 Schuljahre absolviert; bei den reichsten 20 % liegt dieser Wert bei 10,3 Jahren. Der absolute Unterschied zwischen Armen und Reichen beträgt demnach nicht weniger als 5,6 Jahre. Während die Einwohner von Städten 7,6 Jahre zur Schule gehen, liegt die Landbevölkerung mit durchschnittlich 4,3 Jahren mehr als drei Jahre dahinter zurück. Hinzu kommen regionale Unterschiede, die zwischen dem Südosten (7,8 Jahre) und dem Nordosten (5,8 Jahre) ganze zwei Jahre ausmachen. Im Durchschnitt verfügt die weiße Bevölkerung über eine Schulbildung von 8,1 Jahren, bei den Schwarzen und Mulatten sind es nur 6,4 Jahre und damit 1,7 Jahre weniger".[6] Neben der geringeren Schulbildung sind 32 % der Bevölkerung in der Altersgruppe über 15 Jahre nicht in der Lage, einfache sprachliche und mathematische Zeichenfolgen zu verstehen (INAF/2007). Trotz jahrelangen Schulbesuchs können viele

[6] BRASIL Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – Observatório da Eqüidade, 2007, S.15.

weder lesen noch schreiben oder verfügen als sogenannte funktionale Analphabeten über unzureichende Fähigkeiten, sich schriftlich auszudrücken. Die wahren Unterschiede des brasilianischen Bildungssystems tun sich erst auf, wenn man hinter den Landesdurchschnitt blickt: Während im Süden und Südosten 72 % bzw. 67 % der Bevölkerung lesen und schreiben können, sind es im Nordosten nur 54 %, d. h. fast die Hälfte der Menschen im Armenhaus Brasiliens sind Analphabeten.

POSITION 3

Der brasilianische Staat kommt seinen Verpflichtungen im Rahmen der Menschenrechte nur unvollkommen nach. Die institutionelle Verankerung und der Schutz der Menschenrechte sind unzureichend und weisen strukturelle Hindernisse auf.

Brasilien hat die meisten der internationalen und regionalen Menschenrechtsabkommen ratifiziert. Eine Ausnahme unter anderen ist das Fakultative Protokoll zum WSKR-Pakt, das vor Kurzem von den VN verabschiedet wurde. Die Brasilianische Verfassung enthält einen umfangreichen wenngleich nicht erschöpfenden Katalog von Menschenrechten und erkennt (vor allem nach Verabschiedung des Verfassungszusatzes 45 vom 30.12.2004, mit dem die Frage der Geltung internationaler Abkommen in Teilen geklärt wurde) die Geltung der Menschenrechte an. Ausführende Gesetze sind in Teilen verabschiedet, in manchen Bereichen ist diese nachgeordnete Gesetzgebung noch nicht abgeschlossen. Im Allgemeinen besteht weiterhin eine tiefe Kluft zwischen der Rechtsnorm, der Anwendung durch die Gerichte und den Maßnahmen der Exekutive, die die Umsetzung der Menschenrechte und des WSKR-Pakts gewährleisten sollen. Viel bleibt zu tun, bis die WSK-Rechte de facto garantiert sein werden. Bei der oft unzureichenden Umsetzung von Beschlüssen internationaler Kontrollgremien durch die brasilianische Regierung ist keine klare Linie zu erkennen: Ignoriert werden die Empfehlungen nicht, ebenso wenig kann aber von einer umfassenden und effektiven Umsetzung die Rede sein. So wurden die Abschließenden Bemerkungen des VN-Ausschuss für die WSK-Rechte entgegen der Forderung des Ausschusses von der brasilianischen Regierung weder ins Portugiesische übersetzt noch im Land bekannt gemacht. Die Überwachung der Umsetzung von Empfehlungen internationaler Organisationen wird dadurch erschwert. Ihre Wirkung hinsichtlich einer Verbesserung der politischen Maßnahmen und des Handelns, mit dem

die Menschenrechte in Brasilien effektiv umgesetzt werden könnten, bleibt gering. Historisch betrachtet hat die „Brasilianische Menschenrechtsagenda", die von der brasilianischen Regierung nach der Konferenz von Wien unter Beteiligung der Zivilgesellschaft erstellt wurde, bedeutende institutionelle Fortschritte gezeitigt. Noch handelt es sich jedoch um punktuelle Maßnahmen ohne ausreichende systemische Verankerung, die im Bereich der *public policies* nur geringe Wirkung entfalten. Meist beschränkt man sich darauf, auf Rechtsverletzungen zu reagieren oder Forderungen mit Programmen zu begegnen, deren soziale Wirkung begrenzt bleibt. So hat die Regierung z. B. bis heute nichts unternommen, um den im Jahr 2004 auf der IX Nationalen Menschenrechtskonferenz verabschiedeten Vorschlag zur Einrichtung eines Nationalen Menschenrechtsrats umzusetzen. Ungeachtet der laufenden Diskussion über die Ausgestaltung einer Menschenrechtsagenda für das 21. Jahrhundert und der bereits umgesetzten Schritte wird deutlich, dass Brasilien den entscheidenden Schritt noch nicht getan hat: Die institutionellen Herausforderungen, die zu schaffen sind, damit die Menschenrechte wirksam umgesetzt werden können, werden weiterhin nicht angenommen. Trotz mancher Bemühungen in unterschiedlichen Bereichen, die darauf abzielen, die Menschenrechte in die *public policies* einzubinden, bleiben Menschenrechtsfragen in der Politik und in den einzelnen *policies* weiterhin ein Randaspekt. Wie auf der XI Nationalen Menschenrechtskonferenz im Dezember 2008 mehr als deutlich wurde, fehlt es nicht an Engagement. Hauptgegenstand der Konferenz war das Bemühen um eine brasilienweite Menschenrechtspolitik, die durch eine Auswertung und Aktualisierung des Brasilianischen Menschenrechtsprogramms (PNDH) Gestalt annehmen soll. Eingelöst ist dieses Versprechen bis heute allerdings nicht.

POSITION 4

Die gesellschaftliche Partizipation und die soziale Kontrolle des Regierungshandelns ist weiterhin unzureichend. Der Kampf darum dauert an und ist äußerst schwierig.

Partizipation und eine Kontrolle durch die Gesellschaft fördern die Demokratie. Entstanden sind diese Instrumente aus der wichtigen Rolle, die Organisationen der Zivilgesellschaft während der Redemokratisierung und bei der Schaffung eines neuen demokratischen Institutionengefüges in Brasilien übernommen haben. Neben der regelmäßigen Wahl der

Volksvertreter in Exekutive und Legislative (repräsentative Demokratie) sieht die Verfassung in Art. 14 mindestens drei Instrumente direkter Demokratie vor: die Volksabstimmung, die Volksbefragung und das Volksbegehren. Letzteres ist das am häufigsten genutzte Instrument. Ingesamt bleibt die direkte Demokratie auch 20 Jahre nach Verabschiedung der Verfassung äußerst schwach. So wurde seither nur eine einzige Volksabstimmung durchgeführt. Die gesellschaftliche Partizipation in den Beiräten und Kontrollausschüssen einzelner Politikbereiche wird in zunehmenden Maße institutionalisiert. Eine wirksame gesellschaftliche Kontrolle ist jedoch nur begrenzt möglich, da die Räte und Kontrollorgane meist auf Informationen der öffentlichen Verwaltung angewiesen sind, was eine wirkungsvolle Teilhabe der Zivilgesellschaft erschwert. Was die Schaffung von Menschenrechtsräten betrifft, ist Brasilien noch weit von der Umsetzung der internationalen Richtlinien entfernt. Die wenigen bestehenden Räte entsprechen den internationalen Vorgaben häufig nicht, da die meisten von ihnen von Regierungsstrukturen abhängig sind. Der Gesetzentwurf, der die Ablösung des Brasilianischen Rats zum Schutz der Rechte des Menschen durch einen Brasilianischen Rat für Menschenrechte vorsieht, durchläuft seit 1994 das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren. 14 der 27 Bundesstaaten haben einen Menschenrechtsrat eingerichtet. Auf kommunaler Ebene bestehen fast keine Räte dieser Art. Zu den Hauptforderungen der Zivilgesellschaft zur Verbesserung der gesellschaftlichen Kontrolle gehören die Erhöhung der Transparenz und der Zugang zu Informationen über die staatlichen Stellen, vor allem im Bereich der öffentlichen Haushalte. Obwohl vor allem nach Einrichtung eines Transparenzportals immer mehr Informationen im Internet bereitgestellt werden, wird die Forderung des uneingeschränkten Zugangs zum Integrierten Finanzverwaltungssystem (Siafi) aufrechterhalten. Durch den Zugang zu diesem und anderen Systemen ließen sich die Verwendung der Haushaltsmittel, die Finanz-, Buchhaltungs- und Vermögensdaten der Regierung kontrollieren. Die brasilianische Zivilgesellschaft besteht darauf, die Demokratie weiter zu demokratisieren und sie über die Menschenrechte auszubauen. Sie fordert die völlige Transparenz der öffentlichen Verwaltung, um alle Informationen einsehen und Strategien entwickeln zu können, die eine unabhängige und selbständige gesellschaftliche Partizipation und Kontrolle ermöglichen.

POSITION 5

Zunehmende Kriminalisierung von Basisorganisationen und deren AnführerInnen, die sich dem Handeln des Staates und den Interessen der Großkapitals widersetzen

Die soziale Bewegung in Brasilien ist stark, hoch diversifiziert, komplex, verfügt über ein bedeutendes Mobilisierungspotenzial, erweitert ihre Fähigkeit zur Kontrolle und Überwachung der *public policies* und leistet entschlossenen Widerstand gegen das Entwicklungsmodell, das auf Einkommenskonzentration und Ausgrenzung setzt. Ohne Übertreibung kann man sagen, dass die sozialen Errungenschaften, die sich über die Jahre in der Verfassung und in der nachgeordneten Gesetzgebung niedergeschlagen haben, so unzureichend sie auch sein mögen, das Ergebnis der Mobilisierung und des Drucks der Gesellschaft sind. Die Organisationen der unteren Einkommensschichten sind ein zentrales Element der brasilianischen Demokratie. Sie werden seit langem verfolgt, seit einigen Jahren werden sie und ihre Anführer als Kriminelle hingestellt, in Kampagnen verleumdet, verfolgt und aus den unterschiedlichsten Gründen vor Gericht gezerrt und eines Verbrechens beschuldigt. Nicht wenige von ihnen werden ermordet. Als Antwort auf die Zuspitzung der Auseinandersetzungen hat die brasilianische Elite "neue Unterdrückungs- und Einschüchterungsmethoden" entwickelt: Wurden früher Demonstrationen, Land- und Hausbesetzungen und der Kampf gegen die Gewalt der Sicherheitskräfte mit dem polizeilichen Repressionsapparat beantwortet, so nutzen staatliche und private Akteure heute vor allem die Justiz zu Zwecken der Unterdrückung. Dahinter steht die eindeutige Strategie, den Gegner zu kriminalisieren. Selbst Untersuchungen durch die Legislative werden dazu benutzt, wie das Beispiel der Parlamentarischen Untersuchungsausschüsse zur Landfrage und zu den Nichtregierungsorganisationen zeigt. Bei ihrer Arbeit für den ländlichen Raum, im Kampf für die Agrarreform und im Widerstand gegen die industrielle Landwirtschaft, ihrem Engagement in Gefängnissen und Jugendstrafanstalten, beim Kampf gegen die Gewalt der Sicherheitskräfte in den *Favelas*, gegen Folter, außergerichtliche Hinrichtungen und das organisierte Verbrechen werden MenschenrechtsaktivistInnen heute als Kriminelle hingestellt. Damit wird in der Öffentlichkeit der zu Diktaturzeiten verbreiteten Meinung Vorschub geleistet, dass wer Menschenrechte verteidigt, Verbrecher verteidigt und damit selbst zum Verbrecher wird. Das Phänomen wurde von NRO und sozialen Bewegungen, von der Regierung und

internationalen Organisationen wie der Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen anlässlich ihres Besuchs im Jahr 2005 eingehend untersucht. Auch wenn anzuerkennen ist, dass die Bundesregierung die Lage in den Bundesstaaten Pará, Espírito Santo und Pernambuco durch die Einrichtung des Brasilianischen Programms zum Schutz von MenschenrechtsaktivistInnen in den Griff zu bekommen versucht, reicht das bei weitem nicht aus: Der Anwendungsbereich ist auf nur drei Bundesstaaten begrenzt, die rechtlichen Grundlagen sind ungeklärt (eine landesweite Gesetzgebung durchläuft gerade das parlamentarische Verfahren), die mangelhafte Mittelausstattung und Durchführungsprobleme tun ein Übriges. Der fortschreitenden Kriminalisierung wird durch dieses Programm, das zudem nicht bei den Ursachen sondern bei den Folgen ansetzt, nicht Einhalt geboten werden können.