

Not und Spiele: In Brasilien ist die linke Umverteilungspolitik am Ende

Barbara Fritz¹

Brasilien 2009: Rio erhält den Zuschlag zur Austragung der Olympiade 2016. Lula - der charismatischste linke Präsident, den Brasilien je hatte - hält sichtlich bewegt eine Ansprache an sein Volk: „Brasilien ist aufgestiegen von einem Land zweiter Klasse in ein Land erster Klasse. Brasilien hat die Chance bekommen, die es im 20. Jahrhundert nicht bekam“. Und weiter: „Jetzt gibt es keinen Zweifel mehr an der ökonomischen und sozialen Größe und an unserer Fähigkeit, ein kohärentes Regierungsprogramm zu präsentieren“.

Brasilien 2016: Die Wirtschaft Brasiliens befindet sich im freien Fall: minus 3,8% Wachstum letztes Jahr. Der IWF hofft, dass es dieses Jahr „nur noch“ minus 3,3% werden. Die Stadt Rio hat kurz vor der Eröffnung der olympischen Spiele den „finanziellen Notstand“ ausgerufen. Der nationale Haushalt, selbst im Modus eines drastischen Sparprogramms, musste einspringen, damit die Stadt die Polizisten wieder bezahlen kann, die für die Sicherheit der Sportler und Touristen sorgen sollen, aber auch ihre Lehrer, Ärzte und Feuerwehrleute.

Die Medien haben einfache Schuldige ausgemacht: Korruption. Ausgerechnet der staatliche Erdölgigant Petrobras, der in den letzten zehn Jahren mit großflächigen Investitionen für die Modernisierung zumindest eines Teils der brasilianischen Ökonomie gesorgt hat, hat im großen Stil Schmiergelder von den Baufirmen des Landes eingesammelt und ins politische System verteilt. Nicht nur an die Arbeiterpartei (PT) von Lula, sondern an alle Parteien der breiten Regierungskoalition. Die Suspendierung von Präsidentin Dilma Rousseff im Mai 2016 stellt den vorläufigen Höhepunkt der brasilianischen Staatskrise dar. Einen Tag vor Eröffnung der olympischen Spiele hat der Senat eine weitere Hürde für die endgültige Amtsenthebung aus dem Weg geräumt. Doch mehr noch als Dilma stehen Interimspräsident Michel Temer und ein Großteil seines Übergangskabinetts unter Korruptionsverdacht. Olympia zeigt kein stolzes „Land erster Klasse“, sondern ein ökonomisch zerrüttetes und politisch gespaltenes Land. Was ist passiert? Alles Schuld der Korruption? Bei genauerem Blick lassen sich für die derzeitige Malaise Brasiliens drei Haupt-Verantwortliche ausmachen:

- Erstens: die toxische Wirkung volatiler Kapitalströme, die die Verwundbarkeit Brasiliens durch das Auf und Ab der Rohstoffpreise noch einmal verstärkt haben.
- Zweitens ein linkes wirtschaftspolitisches Modell, das auf eine Politik der Umverteilung setzte, aber gleichzeitig den Wohlhabenden und dem Finanzsektor nicht wehtun wollte.
- Und drittens eine rachsüchtige nationale Elite, der selbst die begrenzten Umverteilungsexperimente zu weit gingen.

Diese drei Faktoren haben eine explosive Mischung erzeugt, die zu der tiefen politischen Krise und zum schlimmsten wirtschaftlichen Absturz seit Jahrzehnten geführt haben.

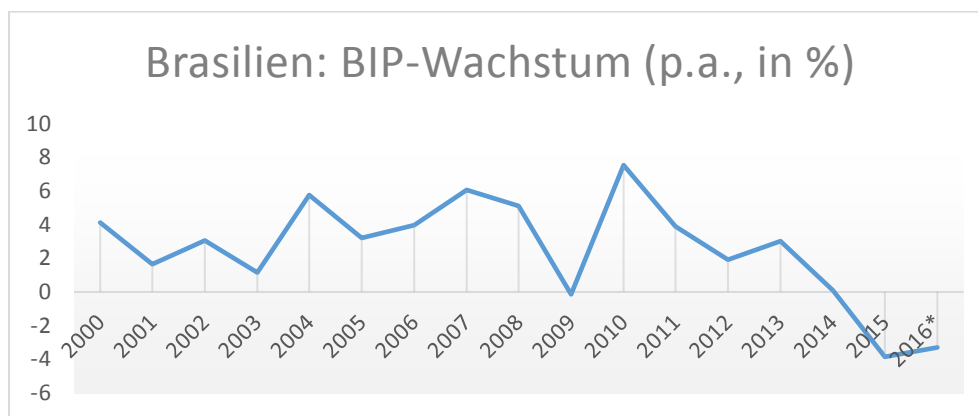
Problem Nummer Eins: das Gift der kurzfristigen Kapitalströme

Brasilien hatte lange Zeit hohe Wachstumsraten (s. Grafik) und galt als einer der Stars der „emerging markets“. Die hohen Zinssätze, die es bot, machten das Land beliebt bei Finanzinvestoren. Diese Art von Zuflüssen leisten aufgrund ihrer Kurzfristigkeit und Volatilität kaum einen Beitrag zur Wohlfahrt, da sie die realen Investitionen nicht erhöhen. Vielmehr haben sie erhebliches Störpotential: Sie erzeugen einen Aufwertungsdruck, wenn Kapital zuströmt, und sie führen zu abrupter Abwertung, wenn das Kapital wieder abfließt - oft aus Gründen, die nichts oder wenig mit dem betroffenen Land

¹ Barbara Fritz ist Professorin für Ökonomie Lateinamerikas an der Freien Universität Berlin.

zu tun haben. Sogar der IWF ist inzwischen zu der Erkenntnis gekommen, dass kurzfristige Kapitalströme Gift für die finanzielle Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit sind, vor allem wenn dieses Kapital in großen Mengen daher kommt.

Nach Brasilien kamen in den Boom-Jahren die Portfoliozuflüsse nicht nur in großen Mengen, sondern ihre Wirkung wurde noch einmal potenziert: Brasiliens ausgedehnter Markt für Finanzderivate führte dazu, dass sogar Investitionen mit vergleichsweise wenig eingesetztem Kapital eine große Hebelwirkung auf die Wechselkurserwartung hatten². Dieser Zyklus wurde durch das zeitgleiche Auf und Ab von Rohstoffpreisen noch einmal verstärkt. In der Folge wies die brasilianische Währung im vergangenen Jahrzehnt mit die höchste Volatilität gegenüber dem US-Dollar auf. Unter solchen Bedingungen ist die Wirtschaftspolitik mehr damit beschäftigt, die schlimmsten Folgen des Zu- und Abflusses dieser Kapitalströme einzudämmen, als sich um heimisches Wachstum und Beschäftigung zu kümmern.



Quelle: IMF World Economic Outlook

Zweitens: eine Politik der Umverteilung, die keinem wehtun wollte, und die den Rohstoffboom brauchte, um aufzugehen

Brasiliens linke PT-Regierung hatte lange Zeit nichts getan, um diese Liberalisierung zurückzudrehen oder auch nur einzudämmen. Womit wir beim zweiten Haupt-Verantwortlichen wären: Indem die Politik die Zinsen im Land hoch hielt, feuerte sie den Aufwertungs-trend der Währung vielmehr noch an. Die internationalen Kapitalzuflüsse galten als Ausweis, dass auch die Regierung eines bärtigen und kämpferischen Gewerkschafters, als der Lula einmal gestartet war, wirtschaftsfreundlich sein konnte. Und insbesondere freundlich zum mächtigen Finanzsektor, der in Brasilien ein ähnlich hohes Gewicht im Vergleich zum BIP hat wie in fortgeschrittenen OECD-Ökonomien. Zusammen mit steigenden Rohstoffpreisen halfen diese Geldströme zudem, die anfänglich drohende Zahlungsbilanzkrise in weite Ferne zu rücken. Auch den kurzfristig angenehmen Nebeneffekt, dass Kapitalzuflüsse über die Aufwertung der Währung die Inflation dämpfen helfen, nahm man gerne mit. Denn Geldwertstabilität war in Brasilien, einem über Jahrzehnte von hoher Inflation geplagten Land, zweifelsohne populär. Zudem stützte die Aufwertung die Reallohnsteigerung für die untersten Einkommensbezieher, indem deren Kaufkraft durch billige Importe erhöht wurde.

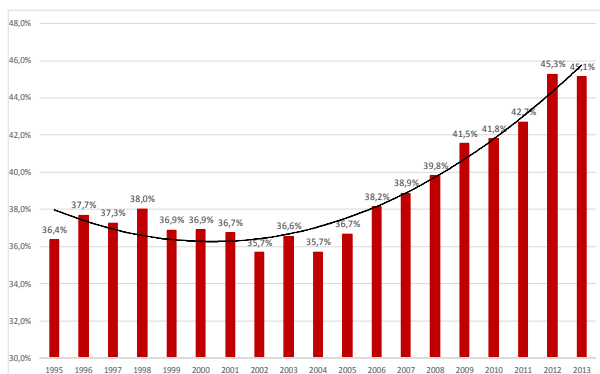
² s. auch Fritz, B. /Prates, D. (2014): The New IMF Approach to Capital Account Management and its Blind Spots. Lessons from Brasil and South Korea, in: International Review of Applied Economics 28(3), March 2014, p. 210-239.

Nur eine kurze Zeit lang, von Ende 2009 bis 2012, versuchte sich die PT-Regierung der Kapitalflut entgegenzustemmen. Zuerst mit einer zaghafte geringen Transaktionssteuer auf kurzfristige Kapitalzuflüsse, und, als diese nichts bewirkte, mit einem wachsenden Arsenal an Kapitalverkehrskontrollen. Diese versuchten die Wege der findigen Finanzinvestoren zu verstopfen, um so die Folgen des „Währungskriegs“ (wie der damalige Finanzminister die Niedrigzinspolitik der zentralen Ökonomien nannte) einzudämmen. Das im Grunde durchaus erfolgreiche Experiment wurde Ende 2012 jedoch abgesetzt - nicht nur weil die Zuflüsse abnahmen, sondern auch weil der Wechselkurs wieder eingespannt wurde, um die ansteigende Inflation zu bekämpfen. Denn indem die Inflation die Kaufkraft der Lohnempfänger schmälerte, bedrohte sie damit das zentrale Element der Umverteilungspolitik à la PT.

Die Erhöhung des staatlich gesetzten Mindestlohns um real über 70% innerhalb von zehn Jahren war unter den Regierungen von Lula und Dilma das entscheidende Werkzeug für die Umverteilung von Einkommen und Modernisierung der Ökonomie. Sie war letztlich viel wichtiger als „Bolsa Familia“, jenes international gefeierte Conditional Cash Transferprogram, das geringfügige Mittel an sehr arme Familien mit Kindern im schulpflichtigen Alter verteilte. Dies war zwar wichtig für die Beendigung von extremer Armut und Hunger, es hat aber fast nichts zur Reduzierung von Ungleichheit und strukturellem Wandel beigetragen. Gleichzeitig aber wurde das Steuersystem unangetastet gelassen, das in Brasilien einen regressiven Effekt hat, während dieses in den OECD-Ländern nach wie vor die große Umverteilungsmaschine darstellt. Die oberen Einkommensbezieher wurden also nicht nur fast durchgehend mit hohen Zinsen für ihr Vermögen bedient, sondern mussten keinen Cent mehr an Steuern bezahlen. Entsprechend gering fielen auch die Ausgabensteigerungen im öffentlichen Bildungs- und Gesundheitsbereich aus.

Insgesamt funktionierte das Modell von Entwicklung durch Umverteilung zunächst trotzdem: über den Anstieg des Lohnanteils am BIP (s. Grafik 2) wurde rund ein Viertel der brasilianischen Bevölkerung zu mehr oder weniger kaufkräftigen Konsumenten. Zusätzlich befeuert durch erleichterten Zugang zu Konsumentenkrediten, bescherte dies dem Land mehrere Jahre einen Nachfrage-Boom, der zu mehr Beschäftigung und damit zu weiterer Nachfrage führte.

Grafik 2: Entwicklung des Lohnanteils am BIP



Quelle: IBGE und (Nationales Statistikamt Brasilien)

Flankiert durch staatliche Infrastrukturinvestitionen, öffentliche Kredite und Industriepolitik sollte die gesteigerte Binnennachfrage private Investitionen nach sich ziehen. Aber: Unter den Bedingungen eines aufgewerteten und zudem volatilen Wechselkurses erzeugt ein Nachfrageboom sichere Gewinnerwartungen nur im binnen-orientierten Dienstleistungssektor, nicht aber in den produktiven Bereichen der Wirtschaft. Hier führte die Kombination von überbewertetem Wechselkurs und Lohnsteigerungen ohne Produktivitätszuwachs zu einer schmerzhaften Reduzierung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit (s. Grafik 3).

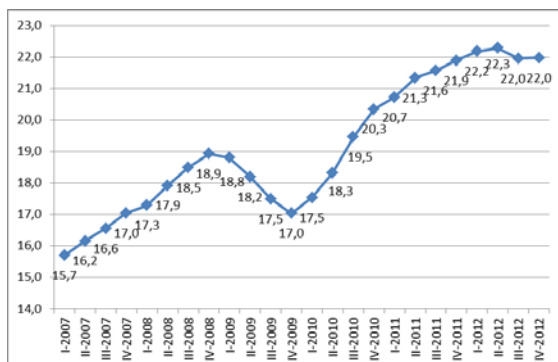
Grafik 3: Wechselkurs im Verhältnis zu Reallöhnen



Quelle: Brasilianische Zentralbank und IBGE (Nationales Statistikamt Brasilien)

Vom Nachfrageboom profitierten bei den handelbaren Gütern weniger die brasilianischen Produzenten als vielmehr China, das massenhaft billige Konsumgüter nach Brasilien exportierte. In Brasilien hingegen ging der Anteil des verarbeitenden Sektors am BIP sogar zurück (Grafik 4). Das Land, das inzwischen wichtigster Handelspartner Brasiliens ist, hat die alten Industriestaaten in der traditionellen Arbeitsteilung ersetzt; und Brasilien, das in der Nachkriegszeit gar nicht so erfolglos eine eigene Industrie aufgebaut hatte, ist wieder in die alte Rolle des Rohstoffexporteurs zurückgefallen.

Grafik 4: Import-Koeffizient



Quelle: IBGE (Nationales Statistikamt Brasilien)

Die Politik einer sozialen Umverteilung, ohne Verlierer zu erzeugen, konnte nur so lange gutgehen, wie zum einen die Ersteffekte der Lohnsteigerungen anhielten und zum anderen die hohen Rohstoffpreise die Exporte Brasiliens vor allem von Soja und Eisenerz anheizten.

Problem Nummer 3: Eine rachsüchtige Elite

Die strukturellen Probleme des Entwicklungsmodells wurden zur offenen Krise, als in Folge der globalen Abkühlung die Kapitalzuflüsse zurückgingen und die Rohstoffpreise fielen, während gleichzeitig die Binneneffekte der Lohnsteigerungen ausliefen. Damit aber fing auch die gesellschaftliche Unterstützung für die PT-Regierung an zu schwinden. 2014 waren es vor allem die ganz Armen, die die knappe Wiederwahl von Präsidentin Dilma Rousseff und damit die vierte Amtszeit in Folge für eine PT-geführte Regierung ermöglichten. Die sogenannte „neue Mittelschicht“ war zunehmend unzufrieden damit, dass die geweckten Aufstiegserwartungen nicht erfüllt wurden, als die Dynamik am Arbeitsmarkt erlahmte. Und unter den Wohlhabenden entluden sich nun immer offener die Ressentiments darüber, dass ihre Privilegien verloren gegangen waren: Plötzlich konnten

sich nicht nur die Besitzer der Appartementwohnungen, sondern auch ihre Pförtner ein Auto leisten, und auch ihre Hausangestellte konnte mit Glück ihre Tochter zur Universität schicken – zuvor völlig undenkbar.

Es ist dieser Hintergrund, der dem Korruptionsskandal erst seine ganze politische Brisanz gab. Erstmals in der Geschichte Brasiliens wird nun eine große Zahl von Politikern - über alle Parteien hinweg, die PT eingeschlossen - wegen Korruption angeklagt und teilweise verurteilt. Es ist eine bittere Ironie der Geschichte, dass ausgerechnet Präsidentin Dilma Rousseff nicht darunter ist. Ihr selbst wird keine Korruption zur Last gelegt; das Amtsenthebungsverfahren basiert auf anderen, eher fadenscheinigen Vorwürfen. Wohl aber gab es viel Kritik an ihrer erratischen Politik, die aufziehende Wirtschaftskrise einzudämmen. So trug sie mit massiven Entlastungen der Unternehmen von Sozialleistungen ab 2012 zum Anstieg des öffentlichen Defizits bei – ohne jeglichen positiven Effekt bei den Investitionen. Auch wird ihr fehlende Kommunikationsbereitschaft und Verhandlungsgeschick nachgesagt; das wird der ersten Frau im Präsidentenamt möglicherweise noch viel weniger verziehen als einem Mann.

Seit 2014 legten die Partner der breit ins rechte Lager gezogenen Regierungskoalition die Politik lahm. Das im April 2016 eingeleitete Amtsenthebungsverfahren hat das Land dann vollständig paralyisiert und die eh schon kriselnde Ökonomie in eine tiefe Rezession gerissen, die am Ende wahrscheinlich alle progressiven Umverteilungseffekte wieder zunichte machen wird.

Nach Dilmas Suspendierung präsentierte Übergangspräsident Michel Temer ein Kabinett, das schon in seiner Zusammensetzung eine Kampfansage ist: ausschließlich alten weißen Männern, in einem jungen und ethnisch vielfältigen Land. Dem entspricht das Regierungsprogramm, das die bisherige Umverteilungspolitik und die im Vergleich nach wie vor relativ starke Position des Staats in der Ökonomie frontal attackiert: Liberalisierung des Arbeitsmarkts, Reduzierung von Rentenansprüchen, Privatisierungen, Ausweitung der Außenöffnung, rigide Sparpolitik. Von den Sozialprogrammen soll nur übrig bleiben, was nicht viel kostet, also das Familienstipendium, und das um wichtige Subventionen gekürzte Wohnungsbauprogramm, weil es schließlich den Bau-Unternehmen hilft.

Und was ist jetzt Olympia? Lula hatte bei der Vergabe der Spiele an Rio darauf gesetzt, der Welt ein wirtschaftlich dynamisches und sozial gerechteres Brasilien zeigen zu können. Stattdessen dominiert nun der politische Machtkampf von rechts auch die Olympiade. Zum Beginn der Spiele titelte das konservative Leit-Blatt *Veja*: „Die wirklichen olympischen Gold-Medaillen für Brasilien sind die Amtsenthebung von Dilma und Gefängnis für Lula. Der Rest ist Zugabe.“ Die Schlacht geht weiter. Schlechte Aussichten für die Mehrheit der brasilianischen Bevölkerung.