

Essay

Thomas Fatheuer

Belo Monte: Staudämme am Amazonas

Brasiliens großer Sprung nach vorne

Brasilien, dem das Etikett „Land der Zukunft“ fast wie ein Fluch anzuhängen schien, scheint nun endlich da zu sein, wo es viele seiner PolitikerInnen und BürgerInnen schon lange sehen wollten: auf dem Weg zur Großmacht. Die Bilanz der letzten Jahre ist beeindruckend: kontinuierliches Wirtschaftswachstum, eine deutliche Verringerung der Armut und eine politische Stabilität, die in der Geschichte des Landes selten ist. Dies war kaum vorherzusehen, als Luiz Inácio Lula da Silva im Jahr 2002 zum Präsidenten gewählt wurde. Aber nach einer schwierigen Phase im Jahre 2005, als Lula wegen Bestechungsvorwürfen seine wichtigsten Minister entlassen musste, begann der politische Triumphzug des ehemaligen Gewerkschaftsführers. 2006 wurde er für eine zweite Amtszeit wiedergewählt, und 2010 war es vor allem dem persönlichen Einsatz Lulas zu verdanken, dass seine engste Mitarbeiterin Dilma Rousseff zu seiner Nachfolgerin gewählt wurde. Dilma (wie sie in Brasilien allgemein genannt wird) war im bewaffneten Widerstand gegen die Militärdiktatur, kam erst spät zur Arbeiterpartei Lulas (PT) und wurde bei der Regierungsumbildung 2005 so etwas wie eine Regierungskordinatorin. Sie wurde von Lula an der Partei vorbei zur Nachfolgerin bestimmt.

Wachstum mit Umverteilung – die Basis des System Lula

Den meisten BrasilianerInnen ging es zum Ende der Amtszeit Lulas wirtschaftlich besser als acht Jahren zuvor – dies dürfte die entscheidende Grundlage für den Erfolg Lulas sein. Zwischen 2003 und 2008 wurden zehneinhalb Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen; die Arbeitslosenquote sank von 12,3 auf etwa acht Prozent; die statistisch erfasste Armut verringerte sich von 2002 bis 2010 um 50,6 %¹. Die extreme Armut wird durch das Programm

1 Um die Erfolge der Lula-Regierung zu zeigen werden oft verschiedene Zahlen angeführt. Die Reduzierung der Armut um 50,6 % findet sich in der am 30. 5. 2011 vorgestellten Studie der Fundação Getúlio Vargas (FGV) *Desigualdade de Renda na Década* von Marcelo Neri. Die Vorstellung der Studie mit Link zum kompletten Text findet sich unter: <http://www.fgv.br/inec/estudos/inec011011>

„bolsa família“ und eine kleine allgemeine Mindestrente effektiv gelindert. Die Regierung wird nicht müde, diese und weitere Erfolgswahlen anzuführen. Aber worauf beruht dieser Erfolg? Für die Opposition war entscheidend, dass Lula die stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik seines Vorgängers Fernando Henrique Cardoso fortgesetzt hat. Richtig daran ist, dass die Regierung Lula gerade in ihrer ersten Phase nach dem Amtsantritt die makroökonomische Kontinuität betonte und die restriktive Geldpolitik der Zentralbank unterstützte. Das Primat der Inflationsbekämpfung durch Hochzinspolitik wurde zwar zeitweise gelockert, aber prinzipiell beibehalten. Tatsächlich erklärt sich der Erfolg der Regierung aber nicht aus der einfachen Fortsetzung des Status Quo, sondern aus einer Kombination von orthodoxer Kontinuität mit neuen Elementen. Letztere markieren für die TheoretikerInnen der Regierung einen grundlegenden Wechsel. So beendete die Regierung die Welle der Privatisierungen. Die größtenteils staatliche Erdölfirma Petrobras und die im Staatsbesitz befindlichen Banken Banco do Brasil und Caixa Economica Federal werden zu wichtigen Akteuren der Regierung. Hinzu kommt eine aktive Rolle des Staates mittels großer Investitionsprogramme als wichtigem Pfeiler des Wirtschaftsprojekts, wie z.B. das Staudammprojekt Belo Monte. Die staatliche Entwicklungsbank BNDES wurde massiv mit Kapital ausgestattet und ist inzwischen die größte Entwicklungsbank des Kontinents. Dabei versuchte die Regierung auch darauf zu achten, dass der Zugang zu Krediten gerade für Geringerverdienende erleichtert wurde. Die Infrastruktur wurde auch durch Sonderprogramme zur Elektrifizierung und zur Förderung des Wohnungsbaus ausgeweitet. Nicht zu unterschätzen sind die positiven Auswirkungen, die die systematische Anhebung des staatlich festgesetzten Mindestlohnes für breite Bevölkerungsschichten hat. Während zu Beginn der Regierungszeit Lulas die Wahrung der Stabilität Vorrang hatte, steht nun die Beschleunigung des Wachstums mit Hilfe eines aktiven Staates im Mittelpunkt. In Dilma Rousseff ist das Wachstumsparadigma personifiziert: Sie wurde als Managerin des „Programms zur Beschleunigung des Wachstums“ (PAC) populär. Ihre Feuertaufe hat die neue Wirtschaftspolitik Lulas in der Krise seit 2008 erlebt. Brasilien hat diese Wirtschaftskrise viel besser überstanden als viele andere G-20-Länder, mit relativ geringen Kosten für antizyklische Programme. 2010 wuchs die Wirtschaft (BIP) um 7,5 %, der höchste Wert seit 1973.

Die bürgerliche Opposition, angeführt von der rechts-sozialdemokratischen Partei PSDB und ihrem Präsidentschaftskandidaten José Serra ist bei den Wahlen 2010 kläglich gescheitert und ohne Perspektive. Sie hat

angesichts der Erfolgsbilanz Lulas keine Themen, die sie publikumswirksam aufgreifen könnte. So verspricht sie lediglich, dasselbe zu machen, aber mit größerer Kompetenz, wie sie beansprucht. Die eigentliche Überraschung der Wahlen im Jahre 2010 war das gute Abschneiden von Marina Silva, der ehemaligen Umweltministerin, die nach Streit um die Amazonaspolitik der Regierung ihr Amt aufgegeben hatte und 2010 als Kandidatin der Grünen Partei (PV) Brasiliens antrat. Obwohl die PV bisher eher unbedeutend war und politisch als diffus gilt, gelang es Marina Silva, fast 20 % der Stimmen zu erlangen. Es ist kein Zufall, dass der Widerspruch zum System Lula am ehesten und gerade in der ökologischen Frage aufbricht. Das wachstumsorientierte Entwicklungsmodell Brasiliens sieht in Umweltfragen lediglich ein Hindernis, das es zu überwinden gilt. Des Öfteren hat sich Lula aggressiv und abfällig über UmweltschützerInnen beschwert, denen Kröten und Fische wichtiger seien als der Fortschritt des Landes. Tatsächlich ist die Entwicklungsstrategie an einem Punkt angelangt, an dem ein einfaches Weitermachen zu schweren Umweltkonflikten führt.

Belo Monte: Großstaudamm im Herzen Amazoniens

Der geplante Riesenstaudamm Belo Monte im Amazonasgebiet wird immer mehr zu einem Symbol für die Ambiguitäten des brasilianischen Entwicklungsweges. Am Fluss Xingu, mitten im Regenwald, soll der drittgrößte Staudamm der Welt gebaut werden. Die Zahlen sind beeindruckend: Für den Bau der insgesamt drei Staudämme soll mehr Erde bewegt werden als beim Bau des Panamakanals, mindestens 20.000 Menschen sollen für den Bau beschäftigt werden. Nach Angaben der Regierung sollen 5.000 Familien umgesiedelt werden, also etwa 20.000 Personen.² Dies ist im Vergleich zu Staudammprojekten in China oder Indien zwar eine geringe Zahl, für das dünn besiedelte Amazonasgebiet aber durchaus ein Indikator für die immensen Folgen des Projekts. Der Staudamm soll nach augenblicklichem Stand etwa 20 Mrd. Reais kosten (mehr als 8 Mrd. €) und wird maximal 11.000 Megawatt Strom liefern können. Die Planungen am Xingu blicken auf eine lange Geschichte zurück. Bereits in den 1980er Jahren war ein Staudamm geplant; damals hatte insbesondere die Finanzierung des Projekts durch die Weltbank zu großen internationalen Protesten geführt. Als die Weltbank ihren Sektorkredit für Brasilien zurückzog, war auch das damalige Projekt gestorben.

2 http://www.brasil.gov.br/para/press/conferences/february-1/transcript-conference-call-with-mauricio-tolmasquim-on-belo-monte-dam-project/br_model1?set_language=en, letzter Aufruf: 21. 10. 2011.

Dass etwa 20 Jahre später ausgerechnet die Regierung Lula das Projekt wieder aufnimmt und anscheinend jetzt unter der Präsidentschaft Rousseffs auch umsetzen wird, ist symptomatisch für die Änderungen in den letzten zwei Jahrzehnten. Zunächst wurde das ursprüngliche Projekt überarbeitet und die Überschwemmungsfläche deutlich von 1.225 auf 516 km² reduziert. Damit wird die direkte Überschwemmung indigener Gebiete vermieden.³ Ein weiterer wesentlicher Unterschied zu den Planungen der 1980er Jahre ist die Fähigkeit Brasiliens, Belo Monte nun selbst zu finanzieren. Der private Sektor spielt dabei eine untergeordnete Rolle. Der staatliche Energiekonzern Eletrobras hält eine Beteiligung von 49 % am Konsortium, das den Staudamm baut und auf die Pensionsfonds der drei größten Staatsunternehmen (Banco do Brasil, Caixa Economica Federal und Petrobras) entfallen weitere 27,5 %. Die Finanzierung wird zu 80 % durch die staatliche Entwicklungsbank BNDES garantiert.⁴

Der Staat übernimmt damit eine zentrale Rolle in Projekten, die für die nationale Entwicklungsperspektive strategisch sind. Nicht umsonst ist Belo Monte somit das teuerste Einzelprojekt des Wachstumsbeschleunigungsprogramms. Strategisch ist nun, dass Brasilien mit der BNDES ein potentes Instrument zur Finanzierung seiner nationalen Entwicklungspolitik besitzt. Der Aufstieg der BNDES in der Regierungszeit Lulas ist beeindruckend. 2010 beliefen sich die Finanzierungen der Bank auf 168 Mrd. Reais (ca. 95 Mrd US\$), fast dreimal so viel wie noch im Jahre 2002 (33 Mrd US\$).⁵ Anhand von Belo Monte zeigen sich eine Reihe wichtiger Strukturelemente der Entwicklung Brasiliens in den letzten Jahren: Begünstigt durch eine lange Phase eines – wenn auch moderaten – Wirtschaftswachstums hat die Regierung den Schritt von einer Mischung aus Stabilitäts- und Deregulierungspolitik zu einer aktiven Entwicklungspolitik gemacht. Die Regierung verfügt dabei über machtvolle Finanzierungsinstrumente und den erklärten politischen Willen, als aktiver Promotor von Wachstum zu fungieren. Dabei ist eine Präferenz für Großprojekte unübersehbar.

Aber Belo Monte verweist noch auf eine andere Pointe des brasilianischen Entwicklungsweges. Seit Brasilien in den siebziger Jahren den Bau des

3 <http://www.epe.gov.br/leiloes/Paginas/Leil%C3%A3o%20UHE%20Belo%20Monte/EPEDisponibilizaFatosedadoPerguntasFrequentessobreBeloMonte.aspx>, letzter Aufruf: 21. 10. 2011; hier finden sich alle offiziellen Angaben und Zahlen zum Projekt auf Englisch und Portugiesisch.

4 Einen guten Überblick über die Konstruktion des Konsortiums bietet <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,bndes-vai-financiar-ate-80-da-usina,580309,0.htm>, letzter Aufruf: 21. 10. 2011.

5 <http://oglobo.globo.com/economia/mat/2011/03/24/bndes-triplica-na-era-lula-retoma-acao-desenvolvimento-924085374.asp#ixzz1ZiA68Q1r>, letzter Aufruf: 21. 10. 2011.

(damals) größten Staudamms der Welt (Itaipu) beschlossen und umgesetzt hatte, hat das Land den Ausbau der Wasserkraft als wichtigste Energiequelle konsequent vorangetrieben. Etwa 75 % der elektrischen Energie stammen aus Wasserkraft, weitere 5 % aus Biomasse. Mit einem Anteil von 80 % von erneuerbarer Energie an der Stromerzeugung unterscheidet sich Brasilien deutlich von allen größeren Industriestaaten und den *Emerging Economies*. Angesichts der international anerkannten Notwendigkeit, CO₂-Emissionen zu reduzieren, befindet sich Brasilien in einer privilegierten Position. Es ist eine Großmacht, deren Entwicklung auf erneuerbaren Energien beruht. Die weitere Entwicklung der Wasserkraft in Brasilien steht aber vor einem Problem: Das größte Potential für neue Staudämme befindet sich im Amazonasgebiet. Am Rio Tapajos soll ein weiterer Komplex von zunächst (bis 2015) vier Wasserkraftwerken mit einer Kapazität von zusammen 6.000 MW entstehen.⁶ Aber die Planungen gehen noch viel weiter. Nach Angaben der Regierung sollen 41 % des Wasserkraftpotentials im Amazonasgebiet konzentriert sein, wovon nur 1 % bisher genutzt wird. Die amtlichen Schätzungen gehen von einem Potential von 107.143 MW aus, wovon bisher bereits 42.619 MW inventarisiert sind. Auch wenn die Nutzung dieses Potentials von vielen Faktoren abhängt, ist deutlich, dass Amazonien zur Schlüsselregion für die Wachstumsperspektiven Brasiliens wird. Amazonien ist nun das „hydroelektrische Eldorado“ (Raul do Vale) des Landes⁷. Folglich nimmt die Amazonasregion in diesem Entwicklungsmodell eine Schlüsselstellung ein. Die Wasserkraft in der Region ist das wichtigste Energiepotential Brasiliens.

Die zweite Stütze sind die Agrartreibstoffe, insbesondere das auf Zuckerrohrbasis erzeugte Ethanol. In den Augen des Chefs der staatlichen Energieagentur EPE, die für die Planungsprozesse im Energiesektor verantwortlich ist, und intellektuellen Vordenkers des brasilianischen Energiesektors Mauricio Tolmasquin liegt hier der Schlüssel für Brasiliens Zukunft:

„Brasilien ist die Energiegroßmacht des 21. Jahrhunderts. Erstens, weil es das Land mit dem größten Anteil erneuerbarer Energien unter entwickelten oder sich entwickelnden Ländern ist. Zweitens, weil wir ein großer Exporteur von Erdöl sein werden, ein wichtiges Element für die globale Energiesicherheit, ohne dass wir unsere Energiebilanz verschmutzen – wir werden weiterhin Ethanol verbrauchen.“ (Ü.d.V.)⁸

6 Eine Übersicht über die Pläne der Regierung: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/949687-governo-da-inicio-a-plano-para-novo-complexo-eletrico.shtml>, letzter Aufruf: 21. 10. 2011.

7 Allen hier zitierten Angaben Zahlen befinden sich in einem Dossier der NGO ISA, das Quellen aus den offiziellen Dokumenten zusammenstellt: <http://uc.socioambiental.org/press%C3%B5es/hidrel%C3%A9tricas>, letzter Aufruf: 21. 10. 2011.

8 <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/01/31/presidente-da-epe-defende-instalacao-de-hidreletricas-na-amazonia>, letzter Aufruf: 21. 10. 2011.

Die Aussage ist in ihrer Offenheit frappierend. Der Ausbau nachhaltiger Energie steht nicht in einem ökologischen Kontext, sondern ist ein Garant für internationale Wettbewerbsfähigkeit des Landes. Tatsächlich ist Brasilien in einer viel komfortableren Lage als die anderen BRICS Staaten. Es hängt viel weniger von fossilen Brennstoffen ab und muss daher auch keine internationalen Reduktionsziele in Klimaverhandlungen fürchten. Die Entwaldung – auch dies einmalig für eine globale Wirtschaftsmacht – ist nach wie vor die größte Quelle der brasilianischen CO₂-Emissionen. Das gibt Brasilien aber die Chance, durch Reduzierung des Holzeinschlags ohne große Investitionen rasche Reduktionsziele zu erreichen.

Damit ist aber auch das Paradoxon des brasilianischen Entwicklungsmodells gekennzeichnet: Die Regierung rühmt sich, schon da zu sein, wo andere hin wollen: in einer *green economy*, deren Basis erneuerbare Energien sind. Aber die Zukunft dieser angeblichen *green economy* auf Brasilianisch ruht auf zwei Säulen, die ökologisch hoch problematisch sind: dem Ausbau der Wasserkraft in Amazonien und der Ausweitung des Anbaus von Zuckerrohr, das fast ausschließlich in großflächigen Monokulturen kultiviert wird. Anders gesagt, die brasilianische Version der *green economy* mit ihrem exorbitanten Anteil an erneuerbaren Energien beruht auf der Ausbeutung natürlicher Ressourcen, die öko-soziale Konflikte provoziert. Die ökologischen Widersprüche des brasilianischen Entwicklungsmodell verschärfen sich noch, wenn man bedenkt, dass im Regenwald erzeugte Energie nicht nur das Wachstum des nationalen Strombedarf decken wird, sondern auch dazu dient, einen Industrialisierungsschub in Amazonien zu ermöglichen. „Heute sind die Wasserkraftwerke nicht nur Erzeuger von Megawatts, sondern Vektoren der nachhaltigen Entwicklung des Landes“ (Ü.d.V.), erklärt eben jener Mauricio Tolmasquin⁹. Die Kombination von billiger Energie und bedeutenden Bodenschätzen (Bauxit und Eisenerz) soll die Basis für die Entwicklung der Amazonasregion bilden. Schon heute ist die Aluminiumindustrie der größte Stromverbraucher in dem Gebiet. Der Bau eines Stahlwerkes in Marabá, etwa 450 km von Belo Monte entfernt, soll eine neue Phase der Vertikalisierung und Clusterbildung einleiten. Aber in Amazonien sind die ökologischen Grenzen der aktiven Entwicklungspolitik als Wachstumsförderung besonders deutlich. Hier trifft Entwicklung auf den größten Regenwald der Welt, auf traditionelle Kulturen und indigene Völker. 21,7 % der Region sind indigene Gebiete (*terretorios indigenas*), weitere 22,2 % stehen unter Schutz. Die Entwaldung Amazoniens ist nach wie vor das wohl wichtigste Umweltproblem Brasiliens.

9 <http://noticias.terra.com.br/interna/0,,OI4500529-EI8177,00.html>, letzter Aufruf: 21. 10. 2011.

Die Schwierigkeiten des Widerstands

Angesichts dieses Szenarios haben es die Kritiker von Belo Monte nicht leicht. Sie werden sofort als Gegner einer nationalen Entwicklung hingestellt, die durch ihre Erfolge bei der Armutsbekämpfung legitimiert ist. Schlimmer noch, sie stehen als Gegner einer sauberen und CO₂-armen Energiequelle da. Auch der lokale Widerstand formierte sich nur zögerlich. Viele der sozialen Bewegungen sind der Regierungspartei PT verbunden. 2008 gelang es dennoch, in Altamira ein großes Treffen indigener und lokaler Gruppen zu organisieren. Es formierte sich die lokale Bewegung Xingu Vivo¹⁰, unterstützt durch nationale und internationale NGOs und die katholische Kirche, insbesondere in Person des Bischofs von Altamira Dom Erwin Kräutler, der 2010 den alternativen Nobelpreis erhielt. International erweckte Belo Monte Aufmerksamkeit, als der Filmregisseur James Cameron (Titanic, Avatar) auf das Projekt aufmerksam wurde und es kritisierte. Auf nationaler Ebene wurden die lokalen Bewegungen von WissenschaftlerInnen unterstützt. Es gelang, ein alternatives Gutachten vorzulegen, das auf viele Fehler und Lücken des Genehmigungsverfahrens hinwies. 2009 wurde Dom Erwin Kräutler mit einer kleinen Delegation von Präsident Lula empfangen, um die Kritik an Belo Monte vorzubringen.

An diesem Treffen nahm auch der Energieexperte und Professor an der Universität von São Paulo Célio Berman teil, der in vielen Artikeln argumentiert hatte, dass Brasilien kein Belo Monte brauche. Durch die Modernisierung vorhandener Wasserkraftwerke, Einsparungen, Investitionen in Energieeffizienz und Förderung dezentraler Energieproduktion könne ein alternativer Pfad eingeschlagen werden. Darüber hinaus weisen KritikerInnen immer wieder darauf hin, dass Belo Monte zu einem Teil des Jahres aufgrund der Niederschlagsschwankungen die von der Regierung immer wieder zitierten 11.000 MW Maximalleistung nicht liefern werde, sondern – auch nach offiziellen Angaben – nur etwa 4.000 MW. Die Gegner befürchteten daher, dass bald argumentiert werde, weitere Staudämme seien notwendig, um den Wasserfluss zu regulieren und so die volle Kapazität von Belo Montes auszunutzen. Doch die Macht der Argumente zeigte sich als begrenzt. Die brasilianische Regierung hat Belo Monte zu einem Schlüsselprojekt für die Zukunft des Landes erklärt. Tatsächlich wäre es der Durchbruch für den Ausbau der Wasserkraft in Amazonien. Daher ist die Regierung entschlossen,

10 Xingu Vivo verfügt über eine ausgezeichnete Homepage, auf der sich aktuelle Nachrichten sowie wichtige Dokumente und Analysen befinden: <http://www.xinguvivo.org.br/>. Eine gute Sammlung der englischsprachigen Dokumente findet sich unter: <http://www.survivalinternational.org/about/belo-monte-dam>, letzter Aufruf: 21. 10. 2011.

den Bau durchzuziehen. Unterstützung haben die Staudammgegner auch in Teilen des Justizsystems gefunden. Engagierte Staatsanwälte des *Ministerio Público* (zuständig für die Verteidigung allgemeiner Anliegen) klagen gegen die Baugenehmigung. Menschenrechtsorganisationen haben die Menschenrechtskommission der Organisation der Staaten Amerikas angerufen und dort zunächst Recht bekommen. Der Gerichtshof hat einen Baustopp gefordert, eine Entscheidung, die die brasilianische Regierung irritierte und inzwischen zurückgenommen worden ist. Die juristische Schlacht um Belo Monte ist aber noch lange nicht beendet, jedoch stehen die Chancen, den Staudamm noch zu verhindern, wohl eher schlecht. Zu stark sind der politische Wille und der Druck der Regierung, die aus der Entscheidung über Belo Monte eine Entscheidungsschlacht über die Zukunft des brasilianischen Entwicklungsmodells macht.

Adresse des Autors:

Thomas Fatheuer

thomas.fatheuer@googlemail.com

JEP

Journal für Entwicklungspolitik



Ausgaben 2011:

- 1-2011 Giovanni Arrighi
- 2-2011 Entwicklungsfinanzierung
- 3-2011 Beyond Transitional Justice
- 4-2011 Internet und Demokratie

Bestellungen:

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)
Sensengasse 3, A-1090 Wien
office@mattersburgerkreis.at
www.mattersburgerkreis/jep
Einzelheft: 9.80 €, Jahresabonnement: 39.80 €