

Antworten auf die
ordnungspolitischen
Herausforderungen

Hoffnung für Lateinamerika

Peter Fischer-Bollin

Die Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008 hat auch in Lateinamerika zur Reflexion über die richtige Wirtschaftsordnung geführt. Im Mittelpunkt der Debatten steht dabei die Rolle des Staates, wobei eine klare populistische Tendenz zu erkennen ist, im Staat per se den Heilsbringer für die Wirtschafts- und Sozialentwicklung zu sehen. Die von den Banken verursachte, aber von der Politik mitverantwortete Krise mit ihrem Ausgangspunkt in den USA wird als Beleg für das Scheitern der Marktwirtschaft zumindest rhetorisch herangezogen.

Gerade mit Blick auf Lateinamerika ist es erforderlich, auf den Zusammenhang von Wirtschaftsordnung und Gesellschaftsordnung zu verweisen: Neben allem mehr oder weniger ideologisch motivierten Reformeifer scheint es vor allem demokratische Stabilität zu sein, die positive Ergebnisse für die Menschen hervorbringt. Im Gegensatz dazu finden sich Belege, dass Demokratie auf Dauer ohne eine von der Mehrheit der Bürger als gerecht empfundene Wirtschaftsordnung in ernsthafte Legitimationsschwierigkeiten kommt, die wie im Falle Venezuelas sogar ihre Existenz infrage stellen können. Ordnungspolitik bedeutet hier, die Fragestellungen mehrerer Teilverfassungen und nicht nur der naheliegenden Wirtschafts- oder Finanzverfassung zu bearbeiten und die politischen Entscheidungsträger insbesondere bei der Gestaltung der Sozialverfassung zu beraten. Politische Entscheidungsträger sind im lateinamerikanischen Präsidentialismus

in vielen Fällen stärker die Mitglieder der Exekutive als der Legislative. Dies steckt auch den Rahmen für die Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung in ihrem kontinentalen Programm „Soziale Ordnungspolitik Lateinamerika“ ab.

Soziale und wirtschaftliche Lage

Lateinamerika ist seit den Neunzigerjahren aus den internationalen Schlagzeilen verschwunden: Diese widmeten sich verstärkt den neuen Krisenherden des Globus, den Wachstumsregionen oder den sozialen Brennpunkten. Lateinamerika konnte eine formale Demokratisierung und seit 2001 zwar wirtschaftlichen Aufschwung, jedoch ohne die explosionsartige Dynamik Asiens verzeichnen. Die insgesamt positive Tendenz bei Demokratieentwicklung und Wirtschaftswachstum verdeckte aber auch die Symptome fehlender Nachhaltigkeit für die weitere Zukunft: Die soziale Schieflage konnte in den meisten Ländern nicht zum Guten verändert werden und gefährdet in einigen Staaten in Form von autoritärem Populismus und zunehmender Gewalt- und Drogenkriminalität sowohl die Demokratie als Staatsform als auch die weitere soziale Entwicklung.

Libérale Wirtschafts- und Staatsreformen (Modernisierung, Privatisierung, Öffnung der Märkte) in den 1990er-Jahren haben zu einer besseren Wirtschaftsentwicklung beigetragen, die unabdingbare Voraussetzung für soziale Entwicklung ist. Auf friedlichem und demokratischem Wege kann nur durch mehr und

bessere Arbeitsplätze, höhere Staatseinnahmen für aktive Sozialpolitik und einen starken Rechtsstaat soziale Entwicklung auf breiter Basis erreicht werden.

Das seit 2001 erreichte Wirtschaftswachstum brachte in den meisten Ländern der Region jedoch nicht den erhofften sozialen Fortschritt mit sich. Ablesbar ist dies an einigen Daten, die die Situation bei aller Unterschiedlichkeit der lateinamerikanischen Länder doch zu illustrieren vermögen: Das jährliche Wirtschaftswachstum hat von 1999 bis 2006 im Schnitt zwischen 1,5 und 4,2 Prozent erreicht, das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ist von 3877 auf 4384 US-Dollar gestiegen.

Gleichzeitig weist jedoch der Gini-Koeffizient, mit dem die soziale Ungleichheit gemessen wird, nur marginale Veränderungen auf. Er bewegte sich von 1990 bis 2005 zwischen 53,6 und 53,4 Prozent, wobei 0 den Zustand idealer Gleichheit und 100 den völliger Ungleichheit beschreibt. „Gleichheit“ ist hier definiert als Gleichverteilung des Einkommens der Bevölkerung. Im internationalen Vergleich schneidet Lateinamerika hier schlecht ab: Mit der am wenigsten ungleichen Einkommensverteilung in Lateinamerika ist Uruguay immer noch ungleicher als die Länder Osteuropas und der OECD mit den schlechtesten Gini-Koeffizienten.

Das führt zu einem weiteren wesentlichen Aspekt bei der Beschreibung der sozialen Lage in Lateinamerika: Es handelt sich um die Tatsache, dass der überwiegende Teil der erwerbstätigen Menschen in informellen Verhältnissen arbeitet, also über keinen Rechtsschutz, keine soziale Sicherung verfügt und auch keine direkten Steuern zahlt. Das heißt nicht, dass es sich ausschließlich um die Ärmsten der Armen handeln würde, zu dieser Gruppe gehören durchaus auch Klein- und Kleinstunternehmer. Alle durchgeführten und denkbaren Reformen der Sozialversicherungssysteme gehen an dieser Bevölkerungsgruppe spurlos vorbei.

In Argentinien sind dies zum Beispiel 41 Prozent (2002), in Brasilien 49 Prozent (2003) und in Mexiko 50 Prozent (2004) der erwerbstätigen Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren (Lateinamerika und Karibik insgesamt: 54 Prozent). In Brasilien weist der informelle Sektor wie auch in vorhergehenden Jahren mit 8,7 Prozent für das Jahr 2007 sogar höhere Wachstumszahlen auf als der formelle Sektor (5,4 Prozent). Laut Getulio-Vargas-Stiftung lag dies im Zeitraum 2003 bis 2006 wohl an der erhöhten Dynamik der Wirtschaft allgemein, 2007 vor allem an der hohen Steuerbelastung für den formellen Sektor. Die extrem hohen Zahlen des informellen Sektors führen hierbei jedoch nicht zu einem flexibleren und anpassungsfähigeren Arbeitsmarkt (kein Kündigungsschutz, keine Lohnnebenkosten), sondern zur Gefährdung der Produktivität und gleichzeitigen Stagnation der Einkommen, was die zunehmende Verwundbarkeit und Exklusion der betroffenen Arbeitnehmer nach sich zieht, die oft trotz eines Arbeitsverhältnisses in Armut leben.

Große Defizite im Bildungswesen

Neben den offensichtlich fehlenden Arbeitsplätzen sind die mangelhafte öffentliche Gesundheitsversorgung und vor allem das völlig unzureichende öffentliche Bildungswesen Kennzeichen und Ursache dieser Situation. Trotz einiger Reformen des Bildungswesens ist der Besuch einer öffentlichen Schule in den meisten Ländern nach wie vor ein absolutes Entwicklungshindernis: Die Qualität ist so schlecht, dass selbst talentierte Schüler später kaum eine Chance haben, die vorhandenen guten öffentlichen Universitäten zu besuchen. Der sozialen Mobilität werden damit fast unüberwindliche Schranken gesetzt.

Bei der Bekämpfung von Armut ist die Investition in Humankapital von besonderer Bedeutung. In der Millenniumser-

klärung der Vereinten Nationen wird es als ein Ziel festgelegt, bis 2015 für alle Kinder weltweit die Möglichkeit zu schaffen, eine grundlegende Schulbildung (in der Regel acht Jahre) zu erlangen. Mit einer abgeschlossenen Schulbildung sind Jugendliche besser auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes vorbereitet und haben so die Chance, durch eine qualifizierte Arbeit den Weg aus der Armut zu schaffen. Die Mehrheit der Länder hat das Ziel einer kompletten Grundbildung für alle Kinder bereits erfüllt oder ist auf dem Weg dazu, und auch der Zugang für Mädchen wird wohl in Zukunft in gleichem Maße geboten wie für Jungen im selben Alter. Allerdings belegen die verschiedenen Indikatoren dieses Millenniumszieles auch die anhaltenden Probleme im Bereich Bildung: So ist zum Beispiel die Qualität des erreichten Bildungsgrades unter den verschiedenen Ländern der Region höchst unterschiedlich. Neueste Daten des brasilianischen Bildungsministeriums für die Wahrscheinlichkeit eines Schulabschlusses nach acht Jahren bei Eintritt zeigen für die jüngste Vergangenheit sogar Rückschritte. Lag die Wahrscheinlichkeit bei Schuleintritt 1997 noch bei 65,8 Prozent ist sie inzwischen auf 53,8 Prozent gesunken.

Liegt die Wahrscheinlichkeit eines Abschlusses in Chile bei 98,3 Prozent, sinkt sie beispielsweise in Guatemala sogar auf 58,3 Prozent, was die Situation in Mittelamerika insgesamt wiedergibt. Besonders deutlich ist in Lateinamerika außerdem ein Stadt-Land-Gefälle im Bildungswesen. Während in urbanen Gegenden 86,2 Prozent der Jugendlichen zwischen 15 und 29 die Grundschule abgeschlossen haben, sind es in ländlichen Gegenden nur 56,6 Prozent.

In den letzten Jahren haben die Regierungen durch staatliche Sozialprogramme, die Auflagen an die Zahlungsempfänger machten (*Conditional Cash*

Transfer Program), versucht, die Lage zu verbessern.

Staatliche Sozialprogramme

Das bekannteste Programm ist sicherlich das brasilianische *Bolsa Família*, aber auch in Mexiko, Chile und Peru gibt es solche Programme. Es werden direkte Zahlungen an arme Familien geleistet, die den Schulbesuch und bestimmte ärztliche Untersuchungen nachweisen können; so wird ein gewisser Druck auf die Familien in den Bereichen Bildung und Gesundheit ausgeübt. Diese Programme können heute Erfolge in der Bekämpfung der Armut vermelden. Zwar hat sich der Gini-Index in Brasilien und Mexiko lediglich um wenige Prozentpunkte verbessert, in Chile stagniert er sogar, die Armut ist in Brasilien von 1990 bis 2005 jedoch von 48,0 Prozent auf 33,3 Prozent, in Mexiko von 1989 bis 2006 von 47,7 Prozent auf 31,7 Prozent und in Chile von 1990 bis 2006 sogar von 38,6 Prozent auf 13,7 Prozent gesunken.

Ordnungspolitisch ist dieser offensichtlich zumindest kurzfristig wirksame Ansatz vor allem deshalb zu kritisieren, weil das Prinzip der Eigenverantwortung und damit die Nachhaltigkeit in vielen Fällen zu kurz kommt. Wenn in Brasilien nach Regierungsangaben zirka 45 bis 48 Millionen Menschen (von zirka 190 Millionen Gesamtbevölkerung) von diesen direkten Finanztransfers abhängen, so sind die Folgen für das Verhältnis Staat (aktuelle Regierung) – Bürger auf Dauer unabsehbar, auch für die politische Verfassung des Gemeinwesens.

Marktkritik und Sozialpopulismus

Nicht zuletzt die Finanzkrise hat die Ablehnung freiheitlicher Wirtschafts- und Gesellschaftskonzepte in Lateinamerika noch verstärkt. Schon zuvor hatte sich selbst in relativ erfolgreichen Ländern wie Chile die Perzeption verbreitet, dass soziale Ungerechtigkeit und rechtliche

Ungleichheit die demokratische Realität dominieren.

Daher ist es kein Wunder, dass populistische „Neoliberalismus“- und Globalisierungskritik, verbunden mit Anti-US-Rhetorik im Stile eines Hugo Chávez, längst nicht nur in Venezuela oder Bolivien ihre Anhänger findet. Obwohl die Fakten dagegen sprechen, dass man dort wirksame Lösungen gegen die beschriebenen Übel parat hätte, machen es die mangelnde Glaubwürdigkeit der traditionellen Eliten und auch fehlende Alternativkonzepte den Populisten leicht. Negative Auswirkungen der wirtschaftsliberalen Reformen sowie enttäuschte Erwartungen der Wähler führen zu einem verstärkten Zulauf zu den populistischen Führern, die schnelle und einfache Lösungen für die komplexen Probleme versprechen. Die Ergebnisse in Venezuela (Armut, Gewaltkriminalität) zeigen, dass ein solches Vorgehen nicht die Lösung sein kann. Selbst mit seinen immensen finanziellen Mitteln aus den Ölvorkommen sind die Probleme nicht so einfach in den Griff zu bekommen, zumal diese aufgrund der stark gesunkenen Weltmarktpreise für Öl zuletzt deutlich relativiert worden sind. Fehlende demokratische *Checks and Balances* lassen einen hohen Anteil der Finanzmittel versickern oder nur bei politischen Unterstützern des Regimes ankommen. Der Verteilungsansatz ist in Venezuela zutiefst paternalistisch. Soziale Statistiken stagnieren nach einigen Jahren der Besserung und verschlechtern sich teilweise sogar. Dennoch können diese Regime in ihren polarisierten Gesellschaften immer noch ausreichend Unterstützung mobilisieren, um durch Referenden einen Rest an demokratischer Legitimität zu erhalten.

Es scheint, als müsse die Rolle des Staates in Lateinamerika erneut definiert werden. Die Gewinne aus wirtschaftlichem Wachstum müssen besser verteilt und genutzt werden, Verluste müssen aufgefan-

gen und die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft vor Schaden geschützt werden.

Die ordnungspolitische Agenda

Hierzu ist und bleibt der Staat unabdingbar und muss im Rahmen einer Sozialpolitik für Ausgleich und Sicherung sorgen. Zudem muss er mit Regeln beispielsweise der Wettbewerbspolitik, Eigentumsordnung, Geld- und Finanzverfassung einen Rahmen für den Wirtschaftsprozess bereitstellen, der weiteres Wachstum ermöglicht und mittels einer Sozialordnung zu sozialem Fortschritt führen kann. Dennoch sollten gerade in diesen Tagen auch die Grenzen für die Rolle des Staates thematisiert werden, um nicht abermals den nationalen Wohlstand verschlingende Monster aufzubauen, die Freiheit und Entwicklung ersticken.

Ein Schlüssel zur Veränderung der beschriebenen Defizite ist der Bildungssektor: Bessere Qualität in den öffentlichen Bildungseinrichtungen kann die soziale Mobilität sowie die Aufstiegsperspektiven junger Menschen erhöhen, dem Wirtschaftsprozess qualifizierte Arbeitskräfte und Selbstständige zur Verfügung stellen und letztlich der Demokratie bewusstere und mitwirkungsbereitere Bürger. Anspruchsvolle öffentliche Bildung kann auch einen Beitrag zum Abbau der enormen Sozialisierungsdifferenzen in den lateinamerikanischen Gesellschaften leisten.

Es führt kein Weg am weiteren Eintreten für stabile und demokratische politische Ordnungen in Lateinamerika vorbei. Die in vielen Ländern gängige Praxis, nach jeder Präsidentschaftswahl das komplette Personal der Exekutive auszutauschen, die personalisierte Nutzung von Parteien, die oft nur zu ein bis zwei Wahlen antreten und dann wieder verschwinden, die oftmals fehlende Regierungsmehrheit im Parlament für den vom Volk mit vielen Erwartungen gewählten

Präsidenten sind nur einige der strukturellen Defizite, die sich für die Umsetzung einer Ordnungspolitik als hinderlich erweisen.

Dialog über Prinzipien

Die demokratisch handelnden Akteure haben eine Chance, mit langfristig angelegter Politik („Ordnungspolitik“), die aber auch kurzfristige Ergebnisse zeitigt, die sozialen Herausforderungen zu meistern und damit die Demokratie als Staats- und Lebensform in Lateinamerika zu etablieren. Die Erfahrungen in Lateinamerika zeigen, dass aus demokratischer Stabilität wie in Chile noch am ehesten langfristig angelegte Politik erwachsen kann.

Deshalb hat die Konrad-Adenauer-Stiftung 2004 von Rio de Janeiro aus ein regionales Programm begonnen, das in diese Richtung die Länderbüros der KAS in ganz Lateinamerika unterstützt: „Soziale Ordnungspolitik Lateinamerika“ (SOPLA). Außerdem werden durch eine Reihe von internationalen Konferenzen und Studien die Diskussion von Lösungsansätzen und der internationale Erfahrungsaustausch gefördert.

Die unbefriedigenden Ergebnisse der liberalen Reformen der 1990er-Jahre und das Scheitern der entinstitutionalisierten Sozialpolitik des Hugo Chávez in Venezuela zeigen den Bedarf an neuen politischen Antworten auf die drängenden sozialen Fragen in Lateinamerika. Eine wichtige Aufgabe internationaler Beratung muss es daher sein, die (neuen und zukünftigen) Eliten dazu anzuhalten, die soziale Frage mit echter Lösungsabsicht auf die Agenda zu nehmen.

Der Moment dafür ist günstig: Einerseits ist auch in Lateinamerika offenbar geworden, dass Wirtschaftswachstum allein für soziale Entwicklung nicht ausreicht. Langfristige Politikansätze, die einen star-

ken (nicht unbedingt großen) Staat, Rechtsstaatlichkeit, Wettbewerb, Subsidiarität und Solidarität garantieren, sind gefragt. Andererseits zeigt insbesondere Venezuela (und teilweise auch Bolivien und Ecuador), wohin die Gegenreaktion eines Großteils der Bevölkerung führen kann: „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“, Verstaatlichungen, am Staatshaushalt vorbei finanzierte Sozialprogramme, Devisenkontrollen und Schwarzmarkt et cetera.

Es gibt mittlerweile durchaus Teile der Eliten in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, die sich dieser Bedrohung für ein freiheitliches und demokratisches Leben bewusst sind und deshalb Ziel der folgenden Ansätze der Konrad-Adenauer-Stiftung sind: Die KAS führt den internationalen Dialog über die Prinzipien und Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft und macht dabei deutlich, dass es nicht um ein zu kopierendes Modell, sondern um Prinzipien geht, die wirtschaftliche Freiheit und Wachstum mit sozialem Ausgleich verbinden. Sie unterstützt die politischen Partner in Regierungen und Parlamenten Lateinamerikas bei der Reform der Sozial- und Steuersysteme. Als Schwerpunkt wird der Dialog mit politischen Entscheidern geführt, um zu mehr Engagement im Bildungssektor, zur Stärkung der Bildungsqualität und damit der Chancengerechtigkeit zu gelangen.

Eine weitere wichtige Aufgabe liegt in der Grundsatzdebatte um den informellen Sektor: Hier weckt die Konrad-Adenauer-Stiftung das Bewusstsein dafür, dass formelle Beschäftigungsstrukturen unabdingbar für soziale Entwicklung sind und nicht nur als Belastung durch Steuern und Abgaben gesehen werden können. Diese Einschätzung ist leider bei Bürgern wie Politikern derzeit noch weit verbreitet.