

DIE SOZIALE HERAUSFORDERUNG FÜR DIE DEMOKRATIE IN LATEINAMERIKA

Peter Fischer-Bollin / Kathrin Zeller

EINLEITUNG

Lateinamerika ist seit den neunziger Jahren aus den 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 durch autoritären Populismus und die zunehmende Gewalt- und Drogenkriminalität sowohl die Demokratie als Staatsform als auch die weitere soziale Entwicklung.

Neben einer Bestandsaufnahme nicht zuletzt unter Zuhilfenahme der UN-Millenniumsziele mit Blick auf Lateinamerika soll hier vor allem folgenden Fragen nachgegangen werden: Welche Rolle spielen die Eliten in Staat und Gesellschaft bei der Überwindung der sozialen Schieflage? Welche Partizipationsmöglichkeiten haben die benachteiligten Schichten, die schon aufgrund der Quantitäten einen erheblichen Einfluss durch die Wahlprozesse ausüben müssten? Die gegenwärtige Debatte ist in Lateinamerika vor allem vom Einsatz staatli-



Dr. Peter Fischer-Bollin leitet das Regionalprogramm Soziale Ordnungspolitik Lateinamerika (SOPLA) der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Rio de Janeiro / Brasilien.

Kathrin Zeller studiert Regionalwissenschaft Lateinamerika/Diplom an der Universität Köln und an der Staatlichen Universität in Rio de Janeiro (UFRJ) mit den Schwerpunkten Volkswirtschaft Lateinamerikas und Sozialpolitik.

Demokratisierung und Wirtschaftswachstum haben in Lateinamerika zu Erfolgen führen, die soziale Schieflage jedoch nicht beheben können. In zahlreichen Ländern der Region ist die Arbeitslosigkeit nach wie vor groß und die Zahl der im informellen Sektor unversichert Tätigen hoch. Die Rede ist von der „sozialen Verantwortung“ der Unternehmer, doch drückt sich diese meist in karitativen Gesten aus, während Reformen blockiert werden, die vor allem den Bewohnern der *barrios* bzw. *favelas* nachhaltig helfen könnten. Hoffen lassen jüngst implementierte Sozialprogramme des Staates – „Bolsa Familia“ in Brasilien, „Oportunidades“ in Mexiko und „Chile Solidario“ in Chile. Heute ist die Zeit des Wirtschaftsliberalismus in Lateinamerika vorbei, staatszentriertes Denken und linker Populismus scheinen angesagt. Doch beides stabilisiert demokratische Strukturen nicht, wie etwa der Blick auf Venezuela und Bolivien zeigt. Europa und Deutschland könnten durch eine Langzeitpolitik helfen, die sozialen Probleme zu lösen und eben so auch der Demokratie in Lateinamerika einen neuen, nachhaltigen Impuls zu verleihen.

cher Sozialprogramme geprägt, die die sozialen Gegensätze abbauen helfen sollen. Sind sie wirklich Teil einer nachhaltigen Sozialpolitik oder zielen sie nur auf kurzfristige wahlpolitische Effekte? Nach der Dominanz des „Neoliberalismus“ in den neunziger Jahren ist nunmehr ein starker Einfluss des Neopopulismus zu verzeichnen, der in Lateinamerika traditionell eine starke Rolle spielt und in Verbindung mit Globalisierungsängsten und der Ablehnung US-amerikanischer Außenpolitik an Relevanz gewonnen hat. Schließlich sollen aus den Ergebnissen der Analyse einige Handlungsansätze für die Politikberatung gefiltert werden.

LATEINAMERIKA – KONTINENT DER SOZIALEN GEGENSÄTZE

Die wirtschaftliche Entwicklung Lateinamerikas verlief in vielen Ländern der Region in ähnlichen Bahnen. Nach der Beendigung militaristischer oder sozialistischer Regime in den siebziger und achtziger Jahren zeichnete sich die Wirtschaftspolitik vor allem durch Privatisierungen von ehemaligen Staatsunternehmen, den Rückzug des Staates und das gleichzeitig verstärkte Auftreten der Bretton Woods-Institutionen aus. Seinen Anfang nahm diese Entwicklung in Chile mit dem Auftreten der so genannten Chicago-Boys. Bei dieser Gruppe handelt es sich um eine Reihe von chilenischen Wirtschaftswissenschaftlern, die einen Teil ihres Studium in Chicago absolviert und unter dem Einfluss neoliberaler Theoretiker, darunter Milton Friedman, studiert hatten. Mit der Macht ergreifung Pinochets und dem Ende der sozialistischen Regierung Allendes 1973 sollte in Chile eine neue Wirtschaftsstruktur implementiert werden. Hierzu wurden die Chicago-Boys herangezogen und konnten sich mit der unverzüglichen Einführung ihres Planes *El Ladrillo* durchsetzen. Dies bedeutete die Privatisierung von staatlichen Unternehmen, die teilweise unter Allende erst verstaatlicht worden waren. Ebenfalls reformiert wurde das Rentensystem, das zu einer Art privatem Kapitaldeckungsverfahren umgebaut wurde und lange Zeit als vorbildlich galt. Weiterhin wurde der heimische Markt für den Handel geöffnet, was alles in allem dazu führte, dass Chile in den siebziger Jahren zu einer Art Versuchslabor für neoliberale Theorien wurde. Im Ergebnis, verstärkt durch die Ölkrisen und den starken Fall der Kupferpreise (wichtigstes Exportprodukt Chiles), fiel das BIP Chiles 1982 um 13,4 Prozent und die Arbeitslosigkeit erreichte 19,6 Prozent. Die Zahl der Menschen, deren Überleben allein von staatlichen Trans-

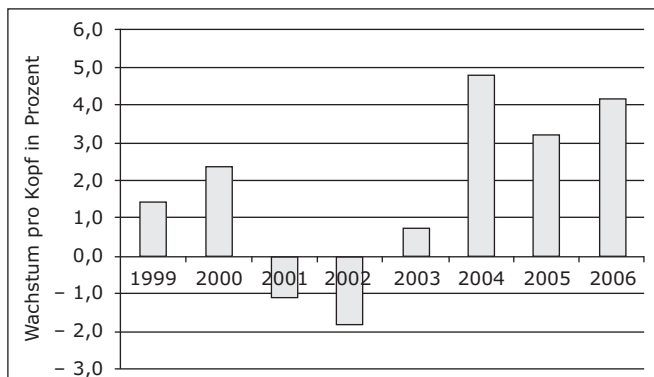
fers abhing, war auf 30 Prozent gestiegen, und Chile konnte zwischen 1973 und 1986 so gut wie kein wirtschaftliches Wachstum erzielen. Erst mit dem Amtsantritt Hernán Büchis als Finanzminister 1985 und dessen pragmatischerem Liberalismus, der staatliche Interventionen in gewissen Situationen für unabdingbar hielt, gelang der Schritt in Richtung Entwicklung und Zusammenarbeit mit dem IWF.

Die Entwicklung Chiles ist typisch für viele Teile des Kontinents. Oft wurden staatliche durch mächtige private Monopole ersetzt, beispielsweise in den Sektoren Telekommunikation oder öffentliche Verkehrsmittel, wodurch wiederum die Preise stiegen und der Service tendenziell auf niedrigerem Niveau blieb. Ca. 39 Prozent der Chilenen haben noch immer keine soziale Sicherung, es gibt große finanzielle Altlasten durch das Eintreten des Staates in die Lücke, die durch die Systemumstellung, vor allem in der Rentenversicherung, entstanden ist.¹

Ca. 39 Prozent der Chilenen haben noch immer keine soziale Sicherung

So brachte das erreichte Wirtschaftswachstum weder in Chile noch in anderen Ländern der Region den erhofften sozialen Fortschritt mit sich.²

Wirtschaftswachstum in LA und Karibik pro Kopf



Quelle: *Statistischer Überblick 2007*, Cepal.

- 1 | Vgl. Yesko Quiroga, „Vom Vorbild zum Reformfall: Chile reformiert sein privates Rentenversicherungssystem“, Friedrich-Ebert-Stiftung Mai 2008, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/05377.pdf>
- 2 | Vgl. Eduardo Saavedra und Peter Fischer-Bollin (Hrsg.), *Crecimiento y Progreso Social en América Latina*, Rio de Janeiro 2008 und IADB: *Outsiders? The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and the Caribbean*, Report 2008, <http://www.iadb.org/res/ipres/2008/index.cfm>.

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 1,5 Prozent (– 1,8 Prozent während der Krisen 2001/2002) bis 4,2 Prozent erreicht, das BIP pro Kopf ist von 3877 auf 4384 US-Dollar gestiegen.

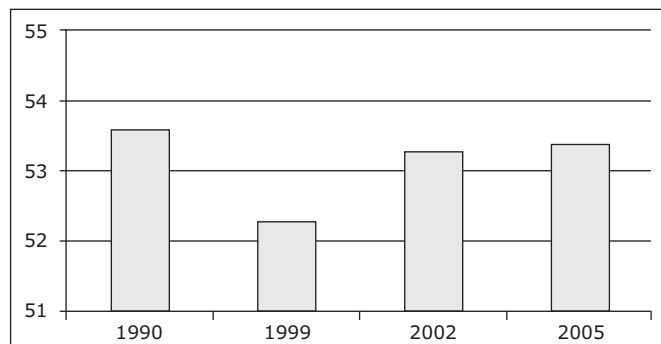
Gleichzeitig weist jedoch der Gini-Koeffizient, mit dem die soziale Ungleichheit gemessen wird, nur marginale Veränderungen auf. Er bewegte sich von 1990 bis 2005 zwischen 53,6 und 53,4, wobei 0 den Zustand idealer Gleichheit und 100 den völliger Ungleichheit beschreibt. „Gleichheit“ ist hier definiert als Gleichverteilung des Einkommens der Bevölkerung. Die Ausdifferenzierung der einzelnen Bevölkerungsschichten führt beispielsweise dazu, dass in Argentinien der Gini-Koeffizient sich zwischen 1996 und 2006 leicht verschlechtert hat

Besonders fällt ins Auge, dass bei den formell Beschäftigten die Messzahl Ende 2006 bei 32 und bei den informell Tätigen bei 40 lag.

und bei 49 lag, dazwischen aber sogar fast 53 erreichte. Besonders fällt aber ins Auge, dass bei den formell Beschäftigten diese Messzahl Ende 2006 bei 32 und bei den informell Tätigen bei 40 lag. Zwischen 1970 und 1990 lag der

Gini-Koeffizient Lateinamerikas durchschnittlich zehn Prozentpunkte über dem Asiens, 17,5 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der OECD-Länder und 20,4 Prozentpunkte über dem Osteuropas. Mit der am wenigsten ungleichen Einkommensverteilung in Lateinamerika ist Uruguay immer noch ungleicher als die Länder Osteuropas und der OECD mit den höchsten Gini-Koeffizienten.

Gini-Index Lateinamerika

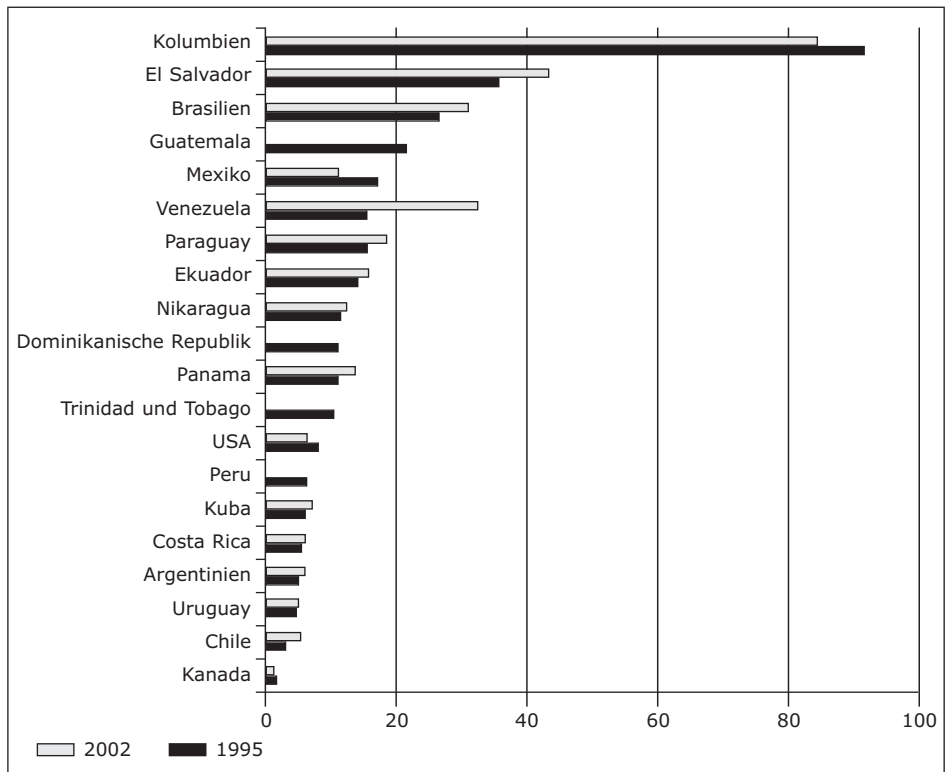


Gini-Koeffizient für Lateinamerika, Durchschnitt aus 10 Ländern, 1990–2005. Quelle: *Statistischer Überblick 2007*, Cepal.

Im Alltag tritt die Armut in verschiedenen Formen in Erscheinung. Wer in eine der Metropolen Lateinamerikas reist,

kommt nicht umhin, die endlosen Armenviertel, die sich oft wie Parallelwelten inmitten der reichen Stadtteile befinden, wahrzunehmen. Die Bewohner dieser Viertel kommen allenfalls über Dienstleistungen, z.B. als Hausangestellte, mit den privilegierten Teilen der Bevölkerung in Berührung und werden ansonsten größtenteils nicht wahrgenommen. Auch die alltäglichen Probleme und die Suche nach deren Ursachen werden von den oberen Einkommensschichten meist als außerhalb ihres Verantwortungsbereichs liegend empfunden.

Mordrate per 100000 Einwohner



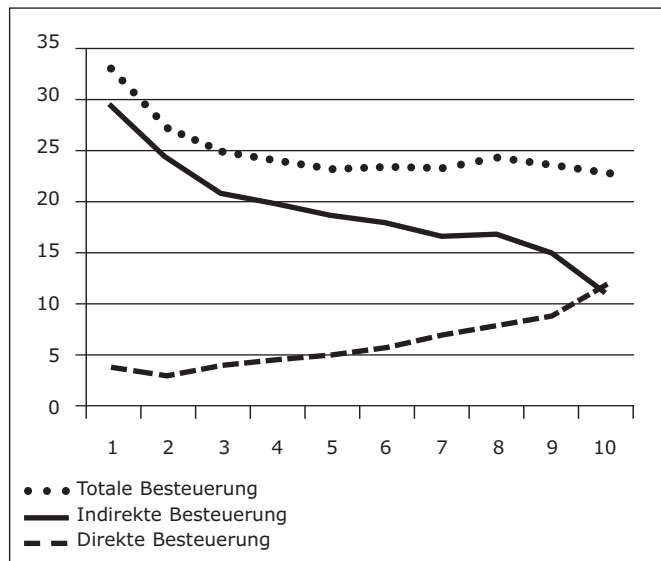
IADB, Report 2008.

Das führt zu einem 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 und keine soziale Sicherung verfügt und auch keine direkten Steuern zahlt. Das heißt nicht, dass es sich ausschließlich um die Ärmsten der Armen handelt, sondern diese Gruppe umfasst durchaus auch Kleinunternehmer (in

Es ist Tatsache, dass der überwiegende Teil der erwerbstätigen Menschen in informellen Verhältnissen arbeitet.

Deutschland würde man sie wohl „Ich-AGs“ nennen). Alle faktischen und denkbaren Reformen der Sozialversicherungssysteme gehen an dieser Bevölkerungsgruppe spurlos vorbei. In Argentinien sind dies z.B. 41 Prozent (2002), in Brasilien 49 Prozent (2003) und in Mexiko 50 Prozent (2004) der erwerbstätigen Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren³ (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 Wachstumsraten 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 bei gleichzeitiger Stagnation der Einkommen, was die zunehmende Verwundbarkeit und Exklusion der betroffenen Arbeitnehmer nach sich zieht, die oft trotz eines Arbeitsverhältnisses in Armut leben.⁴

Steuerlast nach Höhe des Einkommens in Brasilien in Prozent



Prozentuale Steuerlast nach Höhe des Einkommens, unterteilt in Zehntel der Einkommensklassen (1 = geringstes Einkommen, 10 = höchstes Einkommen) Quelle: IPEA, 2008.

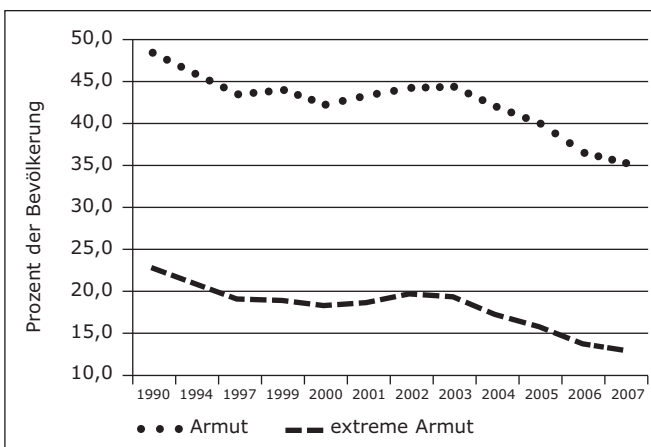
3 | www.iadb.org/sociometro/
 4 | IADB, Report 2008, Kapitel 5.

Gleichzeitig ist festzustellen, dass in vielen Ländern die Ärmern durch indirekte Steuern einen höheren Beitrag zur Finanzierung des Gemeinwesens leisten, als die reicheren Bevölkerungsteile. In Brasilien geben die zehn Prozent der ärmsten Bevölkerung knapp 33 Prozent ihrer Einkünfte für Steuern und Gebühren aus, während es bei den zehn Prozent der Reichsten nur knapp 23 Prozent sind.⁵ Es gibt also nicht nur keine progressiven Steuern, sondern vielmehr faktisch eine regressive Steuerordnung in Brasilien.

In Brasilien geben die zehn Prozent der ärmsten Bevölkerung knapp 33 Prozent ihrer Einkünfte für Steuern und Gebühren aus, während es bei den zehn Prozent der Reichsten nur knapp 23 Prozent sind.

Die Armut wird in der Regel nach den Weltbank-Kriterien gemessen, die als „arm“ definieren, wem pro Kopf und Tag weniger als zwei US-Dollar Kaufkraft zur Verfügung steht, und als „extrem arm“, wer weniger als einen US-Dollar zur Verfügung hat. Trotz aller berechtigten Kritik⁶ an diesem wenig differenzierten und allzu finanziellen Maßstab kann er doch helfen, die Dimensionen der Einkommensarmut in so unterschiedlichen Ländern wie in Lateinamerika vergleichbar zu machen. Deshalb hier einige ausgewählte Daten: In Lateinamerika insgesamt ist die Quote der Armen laut CEPAL von 1980 bis 2007 von 40,5 Prozent auf 35,1 Prozent leicht gesunken.

Armutsentwicklung in Lateinamerika und der Karibik



Quelle: *Statistischer Überblick 2007*, Cepal.

5 | Studie IPEA *Justiça Tributaria*, Brasília, Mai 2008. Im Internet unter [www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/JusticaTributaria.ppt#313,29,Slide 29](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/JusticaTributaria.ppt#313,29,Slide%2029), und www.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=385

Hierbei machen sich durchaus leichte Positiveffekte des Wirtschaftswachstums seit 2001 bemerkbar. Dennoch bedeuten diese Zahlen, dass auch heute noch 190 Millionen Menschen in Lateinamerika mit weniger als zwei US-Dollar am Tag auskommen müssen und gar 69 Millionen weniger als einen US-Dollar haben.

Neben den offensichtlich fehlenden Arbeitsplätzen sind die mangelhafte 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.

Trotz einiger Reformen des Bildungswesens ist der Besuch einer öffentlichen Schule in den meisten Ländern nach wie vor ein absolutes Entwicklungshindernis.

DIE ERREICHUNG DER UN-MILLENIUMSZIELE⁷ IN LATEINAMERIKA

Die Region hat unter den Entwicklungsländern das höchste Pro-Kopf-Einkommen und die höchste Lebenserwartung. Damit hat Lateinamerika und die Karibik als einziger Kontinent die Chance, den Großteil der UN-Millenniumsziele bis 2015 zu erreichen.

Als von besonderer Bedeutung bei der Bekämpfung von Armut wird immer wieder die Investition in Humankapital genannt. In der Millenniumserklärung 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

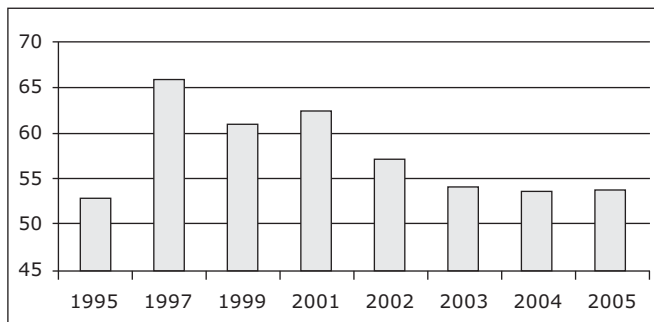
6 | Vgl. hierzu die knappe Zusammenfassung der Debatte bei Terry McKinley, „What is Poverty? A good Question“, Februar 2008, www.undp-povertycentre.org

7 | www.un.org/millenniumgoals/

in gleichem Maße geboten wie für Jungen im selben Alter. Allerdings zeigen die verschiedenen Indikatoren auch die anhaltenden Probleme im Bereich Bildung. Die Alfabetisierungsrate konnte zwar seit 1990 um drei Prozent auf 95,8 Prozent gehoben werden, allerdings stellt dies in Anbetracht des Zeitraums keinen allzu großen Erfolg dar und hängt sicherlich mit einer weiteren Problematik des Zielbereichs zusammen: Zwar sind die Matrikulationsraten im selben Zeitraum um knapp zehn Prozent auf 96,3 Prozent gestiegen, allerdings liegt die Wahrscheinlichkeit eines tatsächlichen Abschlusses immer noch bei 90,9 Prozent und auch hier ist die Qualität des erreichten Bildungsgrads höchst unterschiedlich unter den verschiedenen Ländern der Region. Neueste Daten des brasilianischen Bildungsministeriums für die Wahrscheinlichkeit eines Schulabschlusses (acht Jahre) bei Eintritt zeigen für die vergangenen Jahre sogar Rückschritte. Lag die Wahrscheinlichkeit bei Schuleintritt 1997 noch bei 65,8 Prozent, so ist sie inzwischen auf 53,8 gesunken.

Neueste Daten des brasilianischen Bildungsministeriums für die Wahrscheinlichkeit eines Schulabschlusses (acht Jahre) bei Eintritt zeigen für die vergangenen Jahre Rückschritte.

Wahrscheinlichkeit des Schulabschlusses in Brasilien



Prozentuale Wahrscheinlichkeit eines Schulabschlusses (Grundbildung von acht Jahren) bei Schuleintritt in Brasilien, Quelle: Ministério da Educação, 2008.

Liegt die Wahrscheinlichkeit eines Abschlusses in Chile bei 98,3 Prozent, sinkt sie beispielsweise in Brasilien bereits auf 92,6 Prozent und in Guatemala sogar auf 58,3 Prozent, was die Situation in Mittelamerika insgesamt wiedergibt. Besonders deutlich zeigt sich 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. Obwohl die Jugendlichen heute durchschnittlich ein höheres Bildungsniveau besitzen als frü-

here Generationen, ist die Arbeitslosenquote paradoxerweise unter den Jugendlichen höher. Während am Anfang der neunziger Jahre die Arbeitslosenquote der Jugendlichen noch um die sieben Prozent betrug, liegt sie mittlerweile um die 16 Prozent. Dies kann auf besondere Probleme beim Erstzugang zum Arbeitsmarkt hinweisen und vermittelt besonders armen Jugendlichen den Eindruck, dass trotz ihrer Investition in Humankapital die Armut von Generation zu Generation weitergegeben wird.

Weniger entwickelte Länder wie Bolivien oder die Länder Mittelamerikas kämpfen weiterhin mit Armutsraten bis zu 50 Prozent.

Bezüglich des Ziels der Halbierung der extremen Armut, gemessen an nationalen Armutsgrenzen, zeigt sich in den höher entwickelten Ländern wie Brasilien ein anhaltender Fortschritt. Weniger entwickelte Länder wie Bolivien oder die Länder Mittelamerikas kämpfen weiterhin mit Armutsraten bis zu 50 Prozent und stagnieren nahezu in dieser Entwicklung. Erhöhte Nahrungsmittelpreise könnten das Ziel der Halbierung der Armut zusätzlich gefährden und haben bereits Auswirkungen auf das Ziel der Beseitigung des Hungers. Dabei gibt es in den höher entwickelten Ländern sogar tendenzielle Rückschritte bei der Ernährung von Kindern unter fünf Jahren.

Alternativ zur Betrachtung der Armut unter dem Gesichtspunkt des Pro-Kopf-Einkommens, der als Maßstab zur Erreichung der Millenniumsziele angewendet wird, kann Armut auch durch die Betrachtung der nicht befriedigten Grundbedürfnisse dargestellt werden. Der Vorteil dieser Methode ist, dass sie nicht so stark konjunkturabhängig ist, sondern die langfristige Kontinuität der öffentlichen Investitionen in Infrastruktur und in die Expansion sozialer Dienste widerspiegelt. Bei der Verwendung dieser Methode fällt für Lateinamerika insbesondere auf, dass die zwei gravierendsten Probleme im Zusammenhang mit der Befriedigung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung der fehlende Anschluss an die Kanalisation und überfüllte Wohnräume (drei oder mehr Personen pro Zimmer) sind. Diese Probleme betreffen jeweils mehr als 30 Prozent der Bevölkerung in neun von 14 Ländern. Andere Probleme wie der fehlende Zugang zu Schulen oder Elektrizität betreffen in den meisten lateinamerikanischen Ländern nur einen relativ geringen Teil der Bevölkerung.

Die Länder mit einem höheren Anteil an extremer Armut (wie Bolivien, Guatemala, Honduras, Nicaragua und Paraguay)

weisen auch einen höheren Bevölkerungsanteil mit nicht befriedigten Grundbedürfnissen auf, während in Ländern mit weniger extremer Armut (wie Chile, Costa Rica und Uruguay) die Grundbedürfnisse der Bevölkerung besser befriedigt sind. Generell lässt sich sowohl im städtischen als auch im ländlichen Bereich seit 1990 ein Rückgang des Bevölkerungsanteils feststellen, der unter nicht befriedigten Grundbedürfnissen leidet. Zu beachten bleibt, dass die Verwendung von nationalen Durchschnittswerten wichtige Unterschiede zwischen verschiedenen sozialen Gruppen und verschiedenen Regionen verschleiert.⁸

DIE ROLLE DER ELITEN IN DEN LATEINAMERIKANISCHEN DEMOKRATIEN

Es wäre unpräzise, von einem generellen Elitenwechsel in Lateinamerika zu reden, da dies tatsächlich nur einzelne Länder betrifft. In vielen Staaten haben sich zwar die Gesichter der Macht- und Wirtschaftselite verändert, allerdings handelt es sich oft noch immer um Angehörige der selben besitzenden Kreise und gleicher Sozialisierung mit guter privater Schulausbildung, internationalen Studien und einer hervorragenden Vernetzung. Gerade für die Herausbildung neuer Werte über Generationen hinweg wird der Sozialisierung der Menschen eine entscheidende Rolle zugeschrieben.⁹

Es handelt sich oft noch immer um Angehörige der selben besitzenden Kreise und gleicher Sozialisierung mit guter privater Schulausbildung.

Trotzdem gibt es Länder, in denen es tatsächlich zu einem partiellen Elitenwechsel gekommen ist. Beispielsweise wurden mit der Wahl Evo Morales viele Posten der Regierung mit Personen besetzt, die bis dahin kaum Zugang zu politischen Ämtern gehabt hatten. Weitere Beispiele für politischen Wechsel sind Mexiko, Ekuador, Venezuela und Paraguay, wobei sich bei letzterem noch zeigen muss, inwieweit ein Wechsel umgesetzt werden kann. Erschwerend für eine neue Funktionselite bleibt, dass es praktisch kaum möglich ist, einen ganzen Regierungs- und Bürokratieapparat umzubersetzen

8 | Grafische Übersicht zur Erreichung der Millenniumsziele unter: <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/GMIS/gdmis.do?siteId=2&menuId=LNAV01REGSUB3>

9 | Vgl. dazu Marta Lagos, „Latin America’s Diversity of Views“, in: *Journal of Democracy* Vol 19, 1/2008, S. 118. Dort werden Wertestudien hervorgehoben, die zeigen, wie vor allem eigene Erfahrungen (z.B. mit Demokratie) über Generationen die Werte verändern.

und Fachpersonal oft von den Vorgängern übernommen werden muss. Dies kann unter Umständen die Herrschaftsfähigkeit der neuen Regierenden behindern und dazu führen, dass zwar neue Akteure gewählt wurden, die alte Politik jedoch trotzdem weitergeführt wird. Als Beispiel für einen solchen Fall wird oft Brasilien angeführt, das mit seinem Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva, der einst als Straßenverkäufer auf einem Lastwagen nach São Paulo kam und später die Arbeiterpartei Brasiliens (PT) mitbegründete, sicherlich auch einen Elitenwechsel verkörpert. Nichtsdestoweniger hat sich in der Praxis im Vergleich zu seinem Vorgänger Fernando Henrique Cardoso, Mitglied der Partei PSDB, die eher in der politischen Mitte steht, die Regierungspolitik kaum verändert. Experten sprechen daher von einem „Wechsel durch die traditionellen Eliten“.¹⁰

Im Gegensatz hierzu kann man im Falle Boliviens sicherlich von einer drastischen Änderung der politischen Entscheidungsstrukturen des Landes und einer grundlegenden Abkehr vom bisherigen wirtschafts- und sozialpolitischen Kurs des Landes sprechen. Durch eine rigidere Steuerpolitik sowie eine Nationalisierung aller Bodenschätze, der öffentlichen Infrastruktur (Wasser, Telekommunikation) und auch im Landwirtschaftsbereich (Neuverteilung bisher nicht produktiv genutzter Ländereien) sollen die Einnahmen des Staates erhöht werden. Der „produktive Staat“ soll in Zukunft die zentralen wirtschaftlichen Geschicke des Landes bestimmen und von ausländischen Investoren unabhängig werden, wodurch sich Morales' Regierung klar vom Kurs seiner Vorgänger, die auf Kapitalisierung bzw. Privatisierung gesetzt hatten, unterscheidet.¹¹

Der „produktive Staat“ soll in Zukunft die zentralen wirtschaftlichen Geschicke des Landes bestimmen und von ausländischen Investoren unabhängig werden.

Bei den Wirtschaftseliten haben sich Verschiebungen zu einem eher pragmatischen Ansatz ergeben. Dies drückt sich in einer wachsenden Debatte um die „soziale Verantwortung“ der Unternehmer und ihrer Firmen aus.¹² Damit folgt man der

10 | Walther L. Bernecker und Rüdiger Zoller: ¿Transformaciones políticas y sociales a través de las élites? In: Birle/Hofmeister/Maihold/Poththast (Hrsg.), *Elites en América Latina*, Frankfurt/Main 2007, S. 43.

11 | Peter Birle, *Von der vergessenen Revolution zum neuen Gesellschaftsvertrag? Fünf Jahrzehnte bolivianische Geschichte*, Bundeszentrale für politische Bildung, 19.11.2007, www.bpb.de/themen/X5K4YK,0,0,Von_der_vergessenen_Revolution_zum_neuen_Gesellschaftsvertrag.html

westlichen Trendercheinung der *Corporate Social Responsibility* (CSR). Allerdings brechen die Unternehmer in der Regel nicht aus den überkommenen Gesellschaftsstrukturen aus. Es werden hehre und durchaus lobenswerte ethisch-moralische Rechtfertigungen für soziale Verantwortung herangezogen, nicht zuletzt um das eigene Image zu verbessern. Ein gewisser Druck geht auch vom globalen Wettbewerb aus, bei dem wichtige Märkte (EU, USA) auf das soziale Image von Unternehmen reagieren. Gleichzeitig ist aber auch festzustellen, dass sich diese soziale Verantwortung allzu oft in rein karitativen Aktivitäten oder gar dem Sponsoring von kulturellen Veranstaltungen erschöpft. Unternehmensstiftungen, die Waisen, Behinderte oder andere benachteiligte Gruppen finanziell unterstützen, sind natürlich anzuerkennen. Die soziale Schiefelage in Lateinamerika wird aber nur durch ordnungspolitische Reformen (Steuergesetzgebung, Steuerpraxis, Wettbewerb, Verbesserung der öffentlichen Bildungs- und Gesundheitsangebote) beendet werden können. Solche Reformen werden in den meisten Ländern blockiert oder faktisch ignoriert. Neuerdings gibt es Beispiele, den kommenden Eliten den Kontakt mit der Realität ihrer Länder regelrecht aufzunötigen. So gibt es in Venezuela seit 2006 ein Gesetz, das die Studenten zu einem Sozialdienst von insgesamt 120 Stunden verpflichtet. Verschiedene von Jesuiten geleitete Universitäten in Lateinamerika verpflichten ihre Studenten ebenfalls zu solchen Diensten, die z.T. in universitätseigenen Sozialprojekten zu absolvieren sind. Doch wäre es unrealistisch, davon für alle teilnehmenden Studenten, die zuvor mindestens 20 Lebensjahre lang von der sozialen Spaltung im Alltag geprägt worden sind, einschneidende Werte- und Verhaltensänderungen zu erwarten.

Verschiedene von Jesuiten geleitete Universitäten in Lateinamerika verpflichten ihre Studenten ebenfalls zu solchen Diensten, die z.T. in universitätseigenen Sozialprojekten zu absolvieren sind.

FEHLENDE PARTIZIPATIONSMÖGLICHKEITEN FÜR DIE UNTEREN SCHICHTEN

Ein typisches Bild vor allem für die Metropolen Lateinamerikas sind die ausgedehnten Vorstadtslums oder in der Stadt verteilte irreguläre Viertel, die so genannten *barrios* oder *favelas*. Seit deren Entstehung, bedingt durch die Überforderung

12 | Vgl. François Vallaey, „La Responsabilidad de las Organizaciones“, Universidad Católica del Perú, <http://blog.pucp.edu.pe/media/410/20061011-La%20Responsabilidad%20Social%20de%20las%20organizaciones.pdf>

der Wohnungs- und Urbanisierungspolitik aufgrund hoher Zuströme von Migranten hauptsächlich ab Anfang des letzten Jahrhunderts, scheint der Staat dort abwesend zu sein. Dies betrifft nicht nur die offizielle Anerkennung der Viertel, so z. B. deren Eintragung in Stadtpläne, auf denen teilweise Wohnviertel mit Tausenden von Einwohnern schlichtweg nicht verzeichnet sind. Auch bezüglich der Bereitstellung einer städtischen Grundversorgung etwa mit Kanalisation, Stromversorgung, Müllentsorgung, medizinischer Versorgung oder anderen Arten der Daseinsvorsorge und staatlicher Dienste wie polizeilichem Schutz oder einer fairen, unvoreingenommenen Justiz hinterlässt der Staat hier ein enormes Vakuum, das typischerweise von anderen Machthabern ausgefüllt wird. Oft handelt es sich dabei um kriminelle Gruppen oder „Paten“, die einerseits durch die Unmöglichkeit der polizeilichen Überwachung und den Handel mit illegalen Waren von der Situation profitieren. Andererseits kommt diesen Machthabern nun jedoch die Rolle des abwesenden Staates zu, der seine Bewohner mit den fehlenden Gütern versorgen muss. Drogenbosse helfen den Bewohnern bei allerlei Engpässen aus, sei es mit einer Flasche Gas, bei der Finanzierung der medizinischen Versorgung, der Bereitstellung einer juristischen Instanz innerhalb der Gemeinde oder dem Schutz vor gewalttätigen Polizeieinheiten, die als einzige Vertreter des Staates in diesen Peripherien auftauchen und die Staatsgewalt in noch schlechterem Licht erscheinen lassen. Im Gegenzug, als

Im Gegenzug, als eine Art alternative Steuer, bezahlen die Bewohner mit ihrem Schweigen.

eine Art alternative Steuer, bezahlen die Bewohner mit ihrem Schweigen, der Duldung der alltäglichen Gewalt, die unweigerlich mit den kriminellen Aktivitäten und Rivalitäten einhergeht. Das schließt den Verlust ihrer Kinder an den Drogenhandel ein, der für eine Bevölkerung ohne Bildung, vergessen vom Staat und stigmatisiert vom Rest der Gesellschaft, nicht selten die einzige Möglichkeit bietet, ein Einkommen zu erwirtschaften, mit dem die Familie überleben kann.¹³

Jedoch verwundert es auch nicht, wenn den Bewohnern dieser Peripherien ihr Stimmrecht in einer Demokratie wertlos erscheint, die nur für die Mittel- und Oberschicht demokratisch zu sein scheint. Die Partizipation ohne finanzielle Mittel an einem politischen Wahlkampf ist faktisch unmöglich. Es ist üblich, aus eigener Tasche für die Finanzierung aufzukommen oder sogar im Voraus Zahlungen an die jeweilige Partei zu

13 | IADB, *Report 2008*, Kapitel 10.

leisten. Dies führt dazu, dass die armen Teile der Bevölkerung oder andere Randgruppen, wie die indigene Bevölkerung vieler Länder, praktisch nicht in den Parlamenten vertreten sind und so die Strukturen zu Gunsten derer erhalten bleiben, die davon profitieren. Gleichzeitig wird es als fair empfunden, die in den Wahlkampf investierten Gelder auf anderen Wegen zu kompensieren, was einer der Gründe für die enormen Korruptionsraten ist. Fehlende Strukturen, beispielsweise innerhalb der Parteien oder der politischen Organisation im Allgemeinen, werden durch informelle Beziehungen ersetzt und schlagen sich in der gesamten Strukturierung der Gesellschaften nieder. Wiederum bleiben die Bewohner der Peripherien, ohne jegliche Verbindung zu diesen persönlichen, oft familiären oder von Clans beherrschten Netzwerken, ausgeschlossen.

STAATLICHE SOZIALPROGRAMME UND NACHHALTIGE SOZIALPOLITIK

Es gibt gute Beispiele von staatlichen Sozialprogrammen, die kurzfristige Hilfe schaffen. Für nachhaltige Sozialpolitik zeichnen sich erste Erfolge ab.¹⁴ In einigen Ländern Lateinamerikas wurden so genannte *Conditional Cash Transfer*-Programme implementiert, die bisher eine durchaus positive Bilanz aufweisen können. Am bekanntesten ist wohl das Programm *Bolsa Família* in Brasilien. Dabei handelt es sich um Transferzahlungen in Höhe von 18 Real (ca. sieben Euro) pro Kind und Monat und einen speziellen Zuschlag für von extremer Armut Betroffene, die in erster Linie als Soforthilfe für die betroffenen Familien und mittel- bis langfristig für deren Austritt aus der Armut eingesetzt werden. Der maximale Betrag pro Familie beläuft sich monatlich auf 112 Real (ca. 43 Euro), wobei das Programm 2006 ca. 11,1 Millionen Familien umfasste, die 8,2 Milliarden Real erhielten, ca. 0,4 Prozent des BIP. Für den Erhalt der Zahlungen müssen Nachweise des regelmäßigen Schulbesuchs erbracht und ein Impfplan der Kinder sowie gesundheitliche Betreuungsvorschriften für werdende und stillende Mütter eingehalten werden.

Am bekanntesten ist wohl das Programm *Bolsa Família* in Brasilien.

Das Vorbild des Programms, *Oportunidades* aus Mexiko, funktioniert in ähnlicher Weise und betrifft ca. fünf Millionen

14 | Vgl. Saavedra/Fischer-Bollin, *Crecimiento y Progreso Social*, a.a.O.

mexikanische Haushalte. Das Programm besteht aus einem Basistransfer, der durch weitere Zuschüsse für Ernährung und Schulbesuch aufgestockt werden kann. Bei Zahlungen über den Basistransfer hinaus verpflichten sich die Teilnehmer, an Veranstaltungen zur Ernährungs- und Gesundheitsberatung teilzunehmen sowie Nachweise über den regelmäßigen Schulbesuch zu erbringen, wobei der Betrag hier mit dem Grad der Bildungsstufe ansteigt. Maximal können die Familien monatlich rund 1095 Pesos (ca. 68 Euro) erhalten. Die Transfers werden, wie auch bei der *Bolsa Família*, vorzugsweise an Mütter ausgehändigt, da den Frauen mehr Verantwortungsbewusstsein zugetraut wird und, wie Präsident Lula unlängst bemerkte, im Gegensatz zu Vätern die Gefahr geringer ist, dass der Transfer nach einem verlorenen Fußballspiel in Whiskey umgesetzt wird.¹⁵

Die chilenische Version des Programms, *Chile Solidario*, umfasst ca. 225 000 Familien und soll die am meisten von Armut Betroffenen zwei Jahre lang unterstützen und aus der Armut herausführen, wobei die Familien von einem sozialen Assistenten betreut werden, der letztlich über die Fortschritte urteilt.

Die Befürchtung, der Anreiz zu eigenständigem Verdienst könnte durch Programme wie die *Bolsa Família* geschwächt werden, scheint angesichts der relativ niedrigen Summen wenig gerechtfertigt. Bedenkt man jedoch, dass der offizielle Mindestlohn in Brasilien beispielsweise bei 415 Real liegt und in vielen informellen Beschäftigungsverhältnissen weit unter-

schritten wird, kann die Relevanz nicht gänzlich

verneint werden. Zudem bietet das Programm im Gegensatz zu einem qualitativ schlechten

Job, bei dessen Aufnahme die Dauerhaftigkeit oft nicht abgeschätzt werden kann, eine regelmäßige Einnahme. In einer kürzlich erschiene-

nen Untersuchung¹⁶ des International Poverty

Centers wird dies auch als ein Grund und eine gleichzeitige Rechtfertigung für die 21 Prozent der Empfänger der Transfers angeführt, die trotz eines höheren familiären Pro-Kopf-Einkommens als gesetzlich vorgeschrieben weiterhin die Zah-

Das Programm bietet im Gegensatz zu einem qualitativ schlechten Job, bei dessen Aufnahme die Dauerhaftigkeit oft nicht abgeschätzt werden kann, eine regelmäßige Einnahme.

15 | Artikel, „Lula compara o Bolsa Família com milagre da multiplicação dos pães“, in: Folha Online www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u386483.shtml

16 | www.undp-povertycentre.org/pub/IPCWorkingPaper46.pdf

lungen empfangen. Damit soll der Anreiz zur Arbeitsaufnahme bzw. die *porta de saída* – die Ausgangstür – erhalten bleiben. Es gibt auch Annahmen, dass die *Bolsa Família* sogar positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hat. Für selbständige Betreiber eines Mikrounternehmens, eines Straßenverkäufers beispielsweise, kann die Transferzahlung die selbe Wirkung haben wie ein Mikrokredit und zur Ausweitung seiner Ressourcen dienen, was wiederum die Einbeziehung von weiteren Familienmitgliedern ermöglicht und so die Geschäftstätigkeit steigern kann. Dies führt optimalerweise zu einem erhöhten Einkommen und somit zu einem selbständigen Weg der Bezieherfamilie aus der Armut heraus.

Alle drei genannten 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. So ist das Programm *Bolsa Família* zu einem wahren Exportschlagger geworden und wird in zahlreichen Ländern der Welt in Zusammenarbeit mit Brasilien auf seine Implementierung überprüft.

Kritikpunkt bleibt das Fehlen einer *porta de saída* und das Fehlen eines emanzipatorischen Charakters der Programme. Begründet wird dies mit der zumindest kurzfristigen Dependenz der Empfänger von der Zahlung, um den Konsum aufrecht zu erhalten, anstatt den Weg in eine langfristige Selbständigkeit außerhalb der Armut zu ebnet. Allerdings sind dafür strukturelle Änderungen notwendig, die nicht innerhalb weniger Jahre umgesetzt werden können. Für die Verbesserung der Leistungen der Schulabgänger ist demnach beispielsweise auch bei einem perfekt reformierten System mindestens eine Dekade notwendig. Die Schaffung von Arbeitsplätzen, die minderqualifizierte Arbeitskräfte auffangen und ihnen damit eine eigene Subsistenz ermöglichen würde, gestaltet sich ebenfalls schwierig. Im Gegensatz hierzu kann die Transferzahlung kurzfristig umgesetzt werden und sollte daher auch als kurzfristige Hilfsmaßnahme gesehen werden, um in erster Linie die Armut der Betroffenen zu lindern, und erst auf längere Sicht, verbunden

Für die Verbesserung der Leistungen der Schulabgänger ist beispielsweise auch bei einem perfekt reformierten System mindestens eine Dekade notwendig.

mit den Konditionen der Programme, einen realen Ausweg aus der Armut zu ermöglichen.

VOM NEOLIBERALISMUS ZUM NEOPOPULISMUS

Nach der Dominanz wirtschaftsliberalen Denkens ist das Pendel auch in Lateinamerika zu staatszentriertem Denken in Verbindung mit linkem Populismus zurückgeschlagen. Selbst in relativ erfolgreichen Ländern wie Chile hat sich die Perzeption stark verbreitet, dass soziale Ungerechtigkeit und rechtliche Ungleichheit die demokratische Realität dominieren.¹⁷ Die am stärksten enttäuschten Demokraten sind nach den Studien des *latinobarómetro* gerade die Bürger mit Sekundarschulabschluss, die den Eindruck haben, am Ende doch nicht aus ihrer sozialen Stufe aufsteigen zu können, weil die Strukturen zu verfestigt sind. 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,¹⁸ 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 führten zu einem verstärkten Zulauf zu den populistischen Führern, die schnelle und einfache Lösungen für die komplexen Probleme versprechen. Inzwischen zeigen jedoch auch hier erste Ergebnisse, dass ein solches Vorgehen nicht die Lösung sein kann. Selbst mit Venezuelas immensen finanziellen Mitteln

Fehlende demokratische *checks and balances* lassen einen hohen Anteil der Finanzmittel versickern oder nur bei politischen Unterstützern des Regimes ankommen.

aus den Öleinnahmen sind die Probleme nicht so einfach in den Griff zu bekommen. 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 in Venezuela und verschlechtern sich teilweise sogar.

17 | Vgl. Lagos, „Latin America’s Diversity of Views“, a.a.O., S. 121.

18 | Vgl. Hartmut Sangmeister, „Die ‚Bolivarische Revolution‘ – Hoffnung für die Armen Lateinamerikas?“, in: *GIGA-Focus*, Nr. 3/2008.

Der bereits erwähnte teilweise Elitenwechsel macht sich auch innerhalb der Herrschaftsformen bemerkbar. In Bolivien ist beispielsweise der Bertelsmann Transformations Index für die Stabilität demokratischer Institutionen seit 2006 von 6.5 auf 6 (Skala von 1.0 bis 10.0) und in Venezuela von 5.0 auf 4.5 gefallen.¹⁹ Ebenfalls in beiden Ländern gefallen sind die Indizes für politische Partizipation sowie politische und gesellschaftliche Integration. Bei den Kriterien für wirtschaftliche Transformation fällt hingegen auf, dass der Indikator für Sozialordnung gleich bleibt oder sogar angestiegen ist, diejenigen für Markt- und Wettbewerbsordnung, Währungs- und Preisstabilität oder auch Privateigentum hingegen tendenziell fallen. Der soziale Wandel läuft somit auch auf Kosten der staatlichen Ordnung und wird eine Belastung für die Wirtschaft der betroffenen Länder darstellen, da für eine Volkswirtschaft und ihr Funktionieren gesicherte Rahmenbedingungen, wie etwa gesetzlich gesichertes Privateigentum, unabdingbar sind.

Auch andere Indikatoren bescheinigen den vom Sozialismus beeinflussten Regimen nach wenigen Jahren ihrer Herrschaft eher ernüchternde Ergebnisse. Das Wachstum Boliviens (3,8 Prozent) und Venezuelas (8,5 Prozent) liegt zwar in einem mittleren bis guten Rahmen. Allerdings geht das erhöhte Wachstum Venezuelas zum großen Teil auf die weltweit hohen Rohstoffpreise zurück, deren Erlöse in einem uneffektiven und ineffizienten Staat verebben anstatt für nachhaltige Strukturen eingesetzt zu werden.²⁰

Die anfängliche Begeisterung einer enttäuschten Wählerschaft für eine staatliche Alternative verliert aber auch in diesen Ländern langsam an Kraft. In Bolivien haben sich die Armutsindikatoren insgesamt verschlechtert und die Einkommensverteilung bleibt weiterhin extrem ungleich. Der Index von Transparency International²¹ für die Wahrnehmung von Korruption weist für beide Länder Werte im Bereich von 2 bis 3 aus (1 völlige Korruption, 10 keine Korruption), wobei die

19 | www.bertelsmann-transformation-index.de/11.0.html?&L=1

20 | Vgl. dazu die wohlwollende, gleichwohl kritische Analyse bei Hans-Jürgen Burchardt, „Venezuelas neue Antworten auf die soziale Frage“, in: *GIGA Lateinamerika-Analysen* Nr 18, 1/2008 sowie auch Hartmut Sangmeister: „Die ‚Bolivarische Revolution‘ – Hoffnung für die Armen Lateinamerikas?“, *GIGA-Focus* Nr. 3/2008.

21 | www.icgg.org/corruption.cpi_2007.html

Werte Venezuelas sich über die letzten Jahre kontinuierlich verschlechtert haben. Ständige Proteste und zuletzt die Wahlschlappe Chavez' im letzten Jahr, die seine Hoffnungen auf größere Spielräume für die Umsetzung seiner Revolution und des „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“²² zunichte machte,

Die Regierungen beider Länder stecken zunehmend in einer Legitimations- und Glaubwürdigkeitskrise.

zeigen die Unzufriedenheit der Bevölkerungen. Die Regierungen beider Länder stecken zunehmend in einer Legitimations- und Glaubwürdigkeitskrise, ohne dass es bisher eine Opposition mit fundierten und ausgearbeiteten Alternativvorschlägen gäbe.

HANDLUNGSANSÄTZE FÜR INTERNATIONALE POLITIK UND WERTGEBUNDENE POLITIKBERATUNG

Die demokratisch handelnden Akteure haben eine Chance, mit langfristig angelegter Politik, 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. Ansonsten sind die Sozialisierung der Funktions- und Machteliten und die politische Kultur als wesentliche Hindernisse für die notwendigen Änderungen der Rahmenbedingungen zu nennen. Gerade christlich-demokratisch orientierte Parteien verfügen über die programmatischen Grundlagen, diese Rahmenbedingungen hin zu mehr Chancengerechtigkeit, Wettbewerb, Subsidiarität und Solidarität zu verändern. Deshalb muss politische Bildung und Beratung bei diesen und anderen Parteien der Mitte ansetzen, aber realistischerweise gewahr bleiben, dass auch deren Führungspersonal in der Regel aus der beschriebenen Sozialisierung und politischen Kultur stammt, Verbesserungen also nur langfristig zu erreichen sind. Die unbefriedigenden Ergebnisse der liberalen Reformen der neunziger 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

22 | Vgl. Nikolaus Werz, Hugo Chávez und der „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ – Ein Zwischenbericht, Ibero-Analysen des Iberoamerikanischen Instituts Berlin, Dezember 2007. www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Ibero-Analysen/Ibero-Analysen_Heft_21.pdf

internationaler Beratung muss es daher sein, die (neuen und zukünftigen) Eliten dazu anzuhalten, die soziale Frage mit echter Lösungsabsicht auf die Agenda zu setzen.

Der Moment dafür ist günstig: Einerseits ist auch in Lateinamerika offenbar geworden, dass Wirtschaftswachstum allein für soziale Entwicklung nicht ausreicht.²³ Langfristige Politikansätze, die einen starken (nicht unbedingt großen) Staat, Rechtsstaatlichkeit, Wettbewerb, Subsidiarität und Solidarität garantieren, sind gefragt. Andererseits zeigt insbesondere Venezuela (und teilweise auch Bolivien und Ecuador), wohin die Reaktion eines Großteils der Bevölkerung führen kann: „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“, Verstaatlichungen, am Staatshaushalt vorbei finanzierte Sozialprogramme, Devisenkontrollen und Schwarzmarkt etc. Es gibt mittlerweile durchaus Teile der Eliten in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, die sich dieser Bedrohung für ein freiheitliches und demokratisches Leben bewusst sind. Deshalb sollten die internationale Gemeinschaft, aber besonders die Europäische Union und Deutschland ihren Einfluss folgendermaßen geltend machen:

Langfristige Politikansätze, die einen starken (nicht unbedingt großen) Staat, Rechtsstaatlichkeit, Wettbewerb, Subsidiarität und Solidarität garantieren, sind gefragt.

- Internationaler Dialog über die Prinzipien und Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft, die ja innerhalb der EU eine ausreichende Bandbreite aufweist, um nicht in den Verdacht zu kommen, einseitig ein Gesellschaftsmodell oktroyieren zu wollen;
- weitere und zum Teil mehr Unterstützung bei der Reform der Sozialsysteme und der Steuersysteme;
- wieder mehr Engagement im Bildungssektor zur Stärkung der Qualität und der Chancengerechtigkeit;
- Unterstützung bei der Verkleinerung des informellen Sektors und
- Beratung bei der inneren Sicherheit (Polizei, Justiz, Jugendarbeit).

Es scheint, als müsse die Rolle des Staates in Lateinamerika redefiniert werden. Die Gewinne aus wirtschaftlichem Wachstum müssen besser verteilt und genutzt werden, Verluste müssen aufgefangen und die schwächsten Mitglieder der Ge-

23 | Einen Überblick über die weltweite Debatte zu diesem Thema (unter dem Stichwort „Pro-Poor-Growth“) gibt Nicole Rippin, „Kampf der Armut“, in: E+Z, Jg. 49, 4/2008, S. 160–161.

sellschaft vor Schaden geschützt werden. Der Staat ist und bleibt hierzu 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.

Ein Schlüssel zur Veränderung der beschriebenen Defizite ist der Bildungssektor: Auch wenn Bildungspolitik derzeit nicht so „sexy“ ist wie Good Governance und Klimawandel, so ist doch klar, dass auch bei diesen Schwerpunkten deutscher und europäischer Entwicklungszusammenarbeit auf Dauer wenig ohne entsprechende Lern- und Bildungsprozesse bei

Bessere Qualität in den öffentlichen Bildungseinrichtungen kann die soziale Mobilität sowie die Aufstiegsperspektiven junger Menschen erhöhen.

der Bevölkerung zu erreichen sein wird. Bessere Qualität in den öffentlichen Bildungseinrichtungen kann die soziale Mobilität sowie die Aufstiegsperspektiven junger Menschen erhöhen, dem Wirtschaftsprozess qualifizierte Arbeits-

kräfte 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.

Auch wenn die Tendenz zur Wiederwahl der Präsidenten in den meisten Ländern und die übersteigerten Erwartungen der Bevölkerung an die politische Führung dies nahe legen, besteht die Gefahr also nicht nur in einem möglichen Abdriften zu einem Hyperpräsidentialismus in der Region, sondern in der dauerhaften Ausblendung ganzer Bevölkerungsteile. Das entstehende Vakuum durch die Abwesenheit des Staates wird zu einer Grauzone, die, auf sich selbst gestellt und außerhalb der Demokratie, eine bedrohliche Dynamik entwickeln kann. Absurde Gewaltstatistiken in diesen Gebieten sollten nicht zur Dämonisierung der dort lebenden Bevölkerung führen, sondern ein Anlass zum Handeln für den Staat sein, auch dort seinen Pflichten nachzukommen und den unteren Einkommensklassen dieselben Rechte und Perspektiven zuzusichern wie den anderen Bürgern.

LITERATURAUSWAHL

(Alle angegebenen Internetadressen wurden zwischen dem 1. und 30. Juni 2008 abgefragt.)

Birle/Hofmeister/Maihold/Potthast (Hrsg.), *Elites en América Latina*, Frankfurt/Main 2007

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2007= Statistical yearbook for Latin America and the Caribbean 2007*, Santiago de Chile, 2008. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/32598/P32598.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

IADB (Inter-American Development Bank), *Outsiders? The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and the Caribbean*, Report 2008, Washington D.C., 2008. <http://www.iadb.org/res/ipes/2008/index.cfm>

Eduardo Saavedra / Peter Fischer-Bollin (Hrsg.), *Crecimiento y Progreso Social en América Latina*, Rio de Janeiro, 2008

Hartmut Sangmeister, „Die ‚Bolivarische Revolution‘ – Hoffnung für die Armen Lateinamerikas?“, in: *GIGA-Focus*, Nr. 3/2008

Nikolaus Werz, „Hugo Chávez und der ‚Sozialismus des 21. Jahrhunderts‘ – Ein Zwischenbericht“, Ibero-Analysen des Iberoamerikanischen Instituts Berlin, Dezember 2007. www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Ibero-Analysen/Ibero-Analysen_Heft_21.pdf