

## Kontinuität mit Fragezeichen

ZUR HALBZEIT DER REGIERUNG VON PRÄSIDENT OLLANTA HUMALA IN PERU

**Noch kurz vor seinem Amtsantritt im Juli 2011 verbreitete Ollanta Humala in der Meinung vieler Peruaner Ungewissheit über den zukünftigen Regierungskurs. Er wurde von ihnen als Bewunderer des linkspopulistischen Putsch-Generals Velasco (1968-1975), Anhänger von Fidel Castro, Freund von Hugo Chávez und erklärter Feind des Großkapitals angesehen. Sein ursprüngliches Regierungsprogramm hatte er aus wahlstrategischen Gründen abgemildert, um sich als „peruanischer Lula“ in der Stichwahl auch der politischen Mitte zu empfehlen. Er gewann die Wahlen mit einem Vorsprung von 3 Prozentpunkten – doch die Zweifel über seinen zukünftigen Kurs blieben vor allem in der Unternehmerschaft.**

Zwei Jahre nach seinem Amtsantritt ist diese Einschätzung immer noch weit verbreitet. Sie wird gestärkt durch Kritik an der mangelnden Führungskraft des Präsidenten gegenüber negativen Tendenzen der Wirtschaftsdaten und der Zunahme der gesellschaftspolitischen Konfliktivität vor allem in den letzten Monaten. So stürzte die Zustimmungsrage der Bevölkerung für Ollanta Humala und seine Regierung seit Februar um mehr als 20 Prozentpunkte auf eine Rate von 32-33 % (je nach aktuellstem Umfragewert der beiden bekanntesten Marktforschungsinstitute Ipsos Apoyo und GfK) ab. Weiteres Resultat der Entwicklungen war der Verlust der Mehrheit seiner politischen Allianz im Kongress.

Der Präsident befindet sich auf dem Tiefpunkt seines Ansehens in der Bevölkerung und in Gefahr, seine politischen Aktiva zu verlieren.

### Sanfte Landung für das „peruanische Wirtschaftswunder“ ?

Mit dem Ende der autoritären Regierung Fujimori im Jahre 2000 begann ein Jahrzehnt der demokratischen Erholung, die dazu führte, dass Ollanta Humala sein Amt im Jahre 2011 in politischer Stabilität und einem nachhaltigen und anhaltenden wirtschaftlichen Wachstumsprozess (in letzten Jahrzehnt mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 6,5 %) antreten konnte. In seiner fast 200-jährigen Geschichte hatte Peru bislang keine derartig lange Phase kontinuierlichen wirtschaftlichen Wachstums erlebt – ausgenommen vielleicht die Zeiten des Booms von Guano und Salpeter in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts. Im lateinamerikanischen Kontext etablierte sich Peru angesichts der erreichten makroökonomischen Daten in der Spitzengruppe. Doch im Gegensatz zu damals vollzieht sich der Wachstumsprozess unter demokratischen Vorzeichen und kommt der sozialen Entwicklung des Landes zugute. So reduzierte sich der Armutsanteil der Bevölkerung um die Hälfte auf nunmehr knapp 25 % und erhöhte den Anteil der Mittelklasse an der sozialen Pyramide entsprechend. Die positive wirtschaftliche Entwicklung erreichte ebenfalls - wenn auch in geringerem Maße – die ländlichen Gebiete des Landes. Aller Voraussicht nach wird Peru die meisten der sogenannten „Millenniumsziele“ der Vereinten Nationen erreichen.

Das „peruanische Wirtschaftswunder“ beruht im Wesentlichen auf Rohstoffexporten, wodurch das Wachstum vorrangig von den Impulsen hoher Weltmarktpreise und einer hohen Nachfrage und den sich ergebenden Handels- und Zahlungsbilanzüberschüssen getragen wird. Zusätzlich hat das niedrige internationale Zinsniveau in Verbindung mit rezessiven

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PERU

REINHARD WILLIG

Juli 2013

[www.kas.de/peru](http://www.kas.de/peru)

Tendenzen in Europa und den USA zu einer Zunahme der Auslandsinvestitionen für eine entsprechende Kapitalzufuhr gesorgt.

Allerdings haben sich im letzten und vor allem in diesem Jahr Weltmarktpreise und Nachfrage nach Rohstoffen negativ entwickelt und auch das absehbare Ende der Niedrigzinsphase auf den internationalen Kapitalmärkten hat die Schwächen des Modells offengelegt. Dazu gehört eine ineffiziente staatliche Bürokratie auf allen Ebenen, die notwendige Investitionsvorhaben in Milliardenhöhe zur Steigerung der Standortattraktivität und damit der Wettbewerbsfähigkeit des Landes beeinträchtigt (z.B. in die Verkehrs-Infrastruktur). Einer Aufstellung des Finanzministeriums zufolge liegen gegenwärtig Investitionen in Höhe von 22 Milliarden US-Dollar in langwierigen Genehmigungsverfahren fest.

Zudem stehen Probleme aufgrund der sinkenden Exporterlöse und damit tendenziell abnehmende Abgaben und Steuereinnahmen für den nationalen Haushalt ins Haus. Die Aktualisierung der Steuerschätzungen hat z.B. dazu geführt, dass die Finanzausweisungen des Zentralhaushaltes an die Regionen und Gemeinden im laufenden Jahr um 24 % gekürzt werden.

Der Regierung gelang es angesichts des veränderten Szenariums auf den internationalen Märkten bislang nicht, die Wachstumsimpulse des nationalen Marktes zu stärken und der wirtschaftlichen Entwicklung Nachhaltigkeit zu verleihen. Vielmehr werfen die Wirtschaftsexperten dem Präsidenten vor, die Wirtschaftspolitik dem „Autopiloten“ zu überlassen.

Neben dem Wirtschaftswachstum ist die soziale Integration ein Hauptanliegen der Regierung Humala. So wurde das Ministerium für Entwicklung und soziale Integration medienwirksam aus der Taufe gehoben, doch schaut man sich die entsprechenden Zahlen des nationalen Haushalts an, so ist das Ergebnis eher ernüchternd. Lediglich rd. 1,5 % des BIP werden für Programme in direktem Zusammenhang mit der sozialen Integration verausgabt. Die gesamten Sozialausgaben (Gesundheit, Bildung, Wohnungsbau etc.) beliefen sich 2011 und 2012 auf rd. 5,8 % des BIP und werden für 2013 bei rd. 6,5 % liegen. Im Vergleich zu anderen Ländern der Region – z.B. Costa Rica, wo allein die Bildungsausgaben bei rd. 5 % liegen – ist der Anteil trotz einer leichten Steigerung angesichts des politischen Anspruchs relativ gering.

#### **Schwindende Unterstützung in der Bevölkerung**

Am Ende seines ersten Regierungsjahres erreichte Präsident Humala noch eine Zustimmung in der Bevölkerung von knapp 40 %, die sich am Ende des zweiten Jahres auf 50 % steigerte, um dann in den letzten Monaten auf ihren Tiefpunkt von 33 % abzusacken. Das ist zwar immer noch wesentlich mehr, als die beiden vorangegangenen demokratischen Präsidenten Alejandro Toledo und Alán García zum gleichen Zeitpunkt ihrer Amtszeit mit 12 % bzw. 26 % hatten, trotzdem hat der Präsident keinen Grund zum Feiern.

Offensichtlich waren in den ersten beiden Regierungsjahren das kontinuierliche Wirtschaftswachstum, verbunden mit Erwartungen bezüglich der Programme der sozialen Integration, ausschlaggebend für die breite Zustimmung. Weit verbreitet war außerdem – auch aufgrund der Wahlversprechen – die Hoffnung, dass die Regierungspolitik sich vor allem auf Reformen zur Lösung der grundlegenden Probleme des Landes richtet. Nach zwei Jahren Regierung schlägt diese Hoffnung in Frustration um, da kaum konkrete Ergebnisse vorliegen. Das gilt vor allem für die Bereiche der bürgerlichen Sicherheit, der Korruptionsbekämpfung sowie Bildung und Gesundheit. Schließlich schlug die Frustration der Bevölkerung um in offenen Protest angesichts des Erlasses neuer gesetzlicher Regelungen wie z.B. zur Rekrutierung der Wehrpflichtigen oder zur Neuordnung der Laufbahn im Öffentlichen Dienst, die ohne einen offenen Dialog mit den gesellschaftlichen Kräften zustandekamen. Aber auch die

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PERU

REINHARD WILLIG

Juli 2013

[www.kas.de/peru](http://www.kas.de/peru)

immer wieder im Raum stehende Kandidatur der Präsidentengattin bei den Präsidentschaftswahlen 2016 unter Nutzung ihrer öffentlichen Stellung erhitze kontinuierlich die politische Diskussion in Anlehnung an das Beispiel der Kirchners in Argentinien. Unter dem Druck der sinkenden Umfragewerte schloss sie schließlich eine Kandidatur aus. Das Fass zum Überlaufen brachte die unter parteipolitischem „Schacher“ erfolgte Ernennung von Mitgliedern zentraler politischer Institutionen wie Oberstes Verfassungsgericht, Zentralbank und Ombudsmann. Der aufgestaute Volkszorn brach sich Bahn in spontanen – über die sozialen Medien entstandenen – anhaltenden Demonstrationen vor dem Kongress, die schließlich dazu führten, dass die ernannten Amtsträger ihre Ernennungen zur Disposition stellten und der Kongress sie annullieren musste. Damit veränderte sich auch die Rolle der Zivilgesellschaft. Es besteht die Bereitschaft zur Mobilisierung für demokratische Prinzipien und Mitsprache im gesellschaftlichen Reformdialog und nicht wie oftmals in der Vergangenheit nahezu ausschließlich für gremiale Forderungen.

#### **Neue Mehrheit im Kongress**

Die politische Vertrauenskrise des Präsidenten erreichte schließlich auch den Kongress, der in den Umfragen lediglich noch auf eine Zustimmungsrate von 10 % kommt. Die Auswirkungen in den einzelnen Fraktionen und persönliche Interessen der Abgeordneten mündeten in einer Umgruppierung der politischen Kräfte mit dem Ergebnis von zwei neuen Kongressfraktionen und einer neuen Mehrheit.

Bei seinem Amtsantritt verfügte der Präsident nicht über eine eigene politische Mehrheit im Kongress und war zur Umsetzung seiner angekündigten Politik eine Allianz mit der Partei Perú Posible von Ex-Präsident Alejandro Toledo eingegangen. Durch die Halbierung der Fraktion der Partei Perú Posible ging diese Mehrheit allerdings verloren. Nicht ohne Einfluss auf die politische Neuformierung des Kongresses war auch die politische Profilierung der jeweiligen Fraktions-Dissidenten im Vorfeld der Kommunalwahlen 2014 und der Präsidentschaftswahlen 2016. Das geltende Parteien- und Wahlgesetz schwächt durch die Präferenzwahl die nationalen Parteistrukturen und bevorzugt gleichzeitig die Vielzahl der Regionalparteien. So stellen die nationalen Parteien zwar geschlossene Kandidatenlisten auf, die Wahl erfolgt jedoch kandidatenbezogen. Die regionale Wählerbasis ist dadurch von entscheidender Bedeutung für einen Sitz im Kongress und begründet die politische Autonomie der Abgeordneten gegenüber den nationalen Parteistrukturen. Herausragendes Beispiel dafür ist die neue Kongressfraktion Unión Regional, für deren Gründung die Dissidenten ausdrücklich ihre unterschiedlichen eigenen politischen Projekte ins Feld führten.

Für die jährlich anstehende Neubesetzung der Kongressspitze – deren politische Bedeutung vor allem in der Festlegung der parlamentarischen Tagesordnung liegt – konnte sie die Unterstützung der Fraktionen von APGC und der Solidaridad Nacional gewinnen, was Hinweise für die Zusammensetzung der zukünftigen Regierungsmehrheit gibt. Damit erfordert die Umsetzung der zukünftigen Regierungspolitik jedoch eine Intensivierung der politischen Koordinierung – ein Feld, auf dem die Anstrengungen der Regierung bislang allerdings wenig sichtbar waren. Zu den politischen Führungspersonlichkeiten, den Parteien und den gesellschaftlichen Gruppen als zentralen demokratiepolitischen Akteuren besteht – über die politische Zugehörigkeit hinaus – seitens des Präsidenten wenig politische Kommunikation.

PERU		Kongressfraktion		bestehend aus den Parteien		Anzahl der Abgeordneten	
REINHARD WILLIG						Gewählt 2011	2013
Juli 2013							
<a href="http://www.kas.de/peru">www.kas.de/peru</a>		<b>Regierung:</b>					
1	Gana Peru (Humala)					47	43
2	Perú Posible (Toledo)					21	10
						<b>68</b>	<b>53</b>
		<b>Opposition:</b>					
3	Fuerza Popular (Fujimori)					37	36
4	Alianza para el Gran Cambio (APGC)	PPC, PH, RN, Alianza para el Progreso				12	9
5	Solidaridad Nacional					9	9
6	Concertación Parlamentaria (García)	APRA				4	6
7	Acción Popular-Frente Amplia	Acción Popular, Dissidenten Perú Posible und Gana Perú				-	10
8	Unión Regional	Dissidenten von Perú Posible und APGC				-	7
						<b>62</b>	<b>77</b>
						<b>130</b>	<b>130</b>

PPC= Christliche Volkspartei; RN=Restauración Nacional; PH=Partido Humanista; APRA=Alianza Popular Revolucionaria Americana

Quelle: La República, 26. Juli 2013 und eigene Zusammenstellung

### Die Rede zur Lage der Nation – ein misslungener Befreiungsschlag

In dieser Gemengelage kam der traditionellen Rede des Präsidenten vor dem Nationalkongress zur Lage der Nation zum Nationalfeiertag am 28. Juli 2013 – es war der 192. Jahrestag der Unabhängigkeit – in den Augen der gesellschaftlichen Akteure eine besondere Bedeutung zu. Begleitet wurde das Protokoll von starken Sicherheitsvorkehrungen angesichts der lautstarken Demonstrationen vor allem gewerkschaftlicher Gruppen für einen Dialog und Konzertation bezüglich des bereits verabschiedeten Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstes.

Verfassungs- und traditionsgemäß dient die Ansprache der Rechtfertigung der Regierungspolitik im abgelaufenen Amtsjahr und gibt einen Ausblick auf die Planungen im anstehenden Jahr. Der Präsident hielt sich in seiner routinemäßigen Rede an dieses Drehbuch. Mit rd. 60 Minuten dauerte sie nur halb so lang wie im vergangenen Jahr.

Zunächst betonte der Präsident, dass die bislang verfolgte Wirtschaftspolitik fortgeführt werde. Politische Priorität sei weiterhin die soziale Integration, die er mit ihrer grundlegenden Bedeutung für nachhaltige Wachstumsimpulse begründete. Den wirtschaftlichen Erfolg der von seiner Regierung ergriffenen Maßnahmen sah er in der positiven Entwicklung der Indikatoren bestätigt. Für die Zukunft stellte er vor allem neben der sozialen Integration zwei Funktionen des Staates in den Mittelpunkt: Schaffung von Infrastruktur und die Verbesserung von Qualität und Effizienz der öffentlichen Verwaltung.

Danach ging er zur Aufzählung der bisherigen Erfolge seiner Regierung über, wobei er kaum einen Politikbereich ausließ. In der Außenpolitik bestätigte er, dass Peru das Urteil des In-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PERU

REINHARD WILLIG

Juli 2013

[www.kas.de/peru](http://www.kas.de/peru)

ternationalen Strafgerichtes zum Seegrenzkonflikt mit Chile anerkennen und umsetzen wird. Als weiteren Schwerpunkt sieht er die internationale Integration des Landes, wobei er die Alianza del Pacifico als besonders erfolgreich und grundlegend für die internationale Integration Perus hervorhob. Detaillierter fielen die Ausführungen zu den Themen der sozialen Integration aus, wobei er Hilfsprogramme für Kinder im extremer Armut in den Mittelpunkt stellte sowie Programm zur Sicherheit und zur Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität im Zusammenhang mit dem Terrorismus. Zudem stellte er fest, dass vom Rauschgifthandel und dem illegalen Bergbau rd. 60 % der Unsicherheit ausgehen. Bei den vorgestellten 7 Programmkomponenten zur Stärkung der bürgerlichen Sicherheit griff er auf seine letztjährige Rede zurück. Da, wo es um die Darstellung der zukünftigen politischen Schwerpunkte seiner Regierung in den einzelnen Politikbereichen ging, beließ er es allerdings bei strategischen Grundlinien, versäumte aber diese durch konkrete Zielvorgaben zu operationalisieren.

Die Kommentare der politischen Akteure und Beobachter gehen weit auseinander. Die Mehrheit der positiven Kommentare hebt den Willen zur Kontinuität in der bisherigen marktwirtschaftlichen Wirtschaftspolitik trotz der adversen Tendenzen in den internationalen Rahmenbedingungen, die Betonung der politischen Prioritäten sowie den Aufruf zu gesellschaftlichem Engagement und das Fehlen jeglicher Polemik hervor. Die Mehrheit der Kommentare charakterisierten die Rede angesichts der Erwartungen als enttäuschend, vor allem, weil er sich rückblickend auf die statistische Aufzählung von Resultaten beschränkte, die zudem Teil des normalen Regierungsgeschäftes seien. Demgegenüber vermischen sie eine Auswertung der gegenwärtigen Glaubwürdigkeitskrise und konkrete Handlungsvorschläge zu ihrer Überwindung. Diskussionsstoff in den Medien gab es vor allem zu Themen und Punkten, die nicht in der Rede des Präsidenten zur Sprache kamen, so z.B.:

- Wirtschaft: fehlende Strategie zum Abbau der Abhängigkeit von den Rohstoffexporten aus, fehlender Hinweis auf den Abschluss weiterer Freihandelsabkommen, fehlende Erwähnung der sozialen Konflikte (z.B. im Zusammenhang mit der Konsultation indigener Völker im Vorfeld großer Investitionsvorhaben), fehlende Berücksichtigung von Umwelt- und Klimaschutz für die Nachhaltigkeit der Wirtschaft;

- Soziale Integration: Problematik der Finanzierung sozialer Programme bei abnehmenden Steuereinnahmen;

- Sicherheit: fehlende Ergebnisse bzw. konkrete Zielvorgaben für die genannten Einzelprogramme, fehlende Ausgestaltung der neuen Strategie zur Bekämpfung des Rauschgifthandels;

- Korruption: fehlende Einbeziehung der kulturellen und wertebezogenen Problematik;

- Dezentralisierung: fehlende Tiefe der Darstellung;

- Institutionelle Krise: fehlende Erwähnung des Reformgesetzes zur Wehrpflicht, das vom zuständigen Gericht ausgesetzt wurde und Teil der Protestbewegung der Bevölkerung ist.

### Fazit

Zweifellos ist es das Verdienst von Präsident Humala, dass er die großen Linien des bislang erfolgreichen Wirtschaftsmodells weitergeführt hat, obwohl er noch wenige Monate vor seiner Wahl zum Präsidenten Konzepte verteidigt hatte, die mit traurigen Ergebnissen in den 70er und 80er Jahren des letzten Jahrhunderts angewandt wurden.

Doch das wird zukünftig nicht reichen. Ein Blick ins Nachbarland Brasilien zeigt dies in aller Ausführlichkeit. Das Zeitfenster der wirtschaftlichen Dynamik der letzten Jahre ist nicht für

**Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.**

**PERU**

REINHARD WILLIG

**Juli 2013**

[www.kas.de/peru](http://www.kas.de/peru)

einen entsprechenden Anpassungsprozess im politisch-institutionellen Bereich genutzt worden. Dieser wird umso dringender, um das für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung und soziale Integration erforderliche Wirtschaftswachstum zu sichern. Dazu gehört vor allem die Umsetzung konkreter Strukturreformen (z.B. Reform des Öffentlichen Dienstes, Abbau von Investitionshemmnissen).

Angesichts der Bedeutung der Reformen, aber auch der veränderten Rolle der Zivilgesellschaft und der zunehmenden Fraktionierung der politischen Kräfte kommt der Intensivierung und Professionalisierung der bisher vernachlässigten politischen Konzentration und Kommunikation eine zentrale Rolle zu. Die in der Verfassung ausdrücklich erwähnte Soziale Marktwirtschaft stellt in dieser Hinsicht einen geeigneten Rahmen zur Verbindung von Demokratie und Markt dar.