

Was kommt nach dem Friedensvertrag?

NOTWENDIGE REFORMEN FÜR DIE KONSOLIDIERUNG KOLUMBIENS

Nach dreijährigen Verhandlungen eines Friedensabkommens zwischen der Regierung und der FARC, scheint nun der entscheidende Moment gekommen. Die Unterzeichnung des Friedensvertrags zwischen der kolumbianischen Regierung und der FARC steht offenbar in den nächsten Wochen bevor. Kolumbien befindet sich in einer Übergangsphase und damit an einem Punkt in seiner Geschichte, an dem grundlegende strukturelle Reformen für die Nachhaltigkeit der Vereinbarungen notwendig werden. Denn auch wenn die Unterzeichnung des Friedensabkommens einen wichtigen Fortschritt darstellen wird, ist es weniger das Ende als der Beginn einer Entwicklung. In einem nächsten Schritt müssen die Hauptprobleme für den Übergang zu einer Konsolidierung des Landes und für einen stabilen, nachhaltigen Frieden identifiziert und Reformen umgesetzt werden. Wesentliche Punkte sollen im Folgenden aufgezählt und analysiert werden. Die Liste der Punkte erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Bessere Verwaltung der öffentlichen Ausgaben

Der effiziente Einsatz der öffentlichen Mittel ist ein Hauptaspekt der Wirtschaftspolitik und eine unabdingbare Voraussetzung für eine wirtschaftliche, soziale und institutionelle Entwicklung aller Länder, so auch für Kolumbien.¹

Die Interamerikanische Entwicklungsbank BID veröffentlichte im Jahr 2013 eine Studie

zum Thema "Public Sector Efficiency: Evidence for LatinAmerica"², in der die Kapazität der Ausgaben lateinamerikanischer Regierungen analysiert wird. Dabei zeigen sich kostspielige Differenzen zwischen Kolumbien und den restlichen Ländern, vor allem in den Rubriken Infrastruktur, Gesundheitsversorgung, Ausbildung und Einkommensverteilung; in wenigen Worten: der kolumbianische Effizienz-Index bei den Ausgaben ist bis zu 30 Prozent geringer als der regionale Durchschnitt.

Ein weiteres Beispiel: Der Ansatz für Bildung beträgt 13,4 Prozent der gesamten öffentlichen Ausgaben³, trotzdem steht Kolumbien mit am Ende der OECD-Liste. Das heisst, die Investitionen in Bildungsausgaben zeigen nicht die besten Resultate, obwohl sie einen der höchsten Anteile an den öffentlichen Gesamtausgaben darstellen.

Auf der anderen Seite kommt die mangelhafte Verwaltung bei der Vergabe von Projekten das Land teuer zu stehen. Nach einem jüngsten Bericht des staatlichen Kontrollorgans „Contraloría General de la Nación“, sind bei der Konstruktion einer Raffinerie in Cartagena Mehrausgaben von über 3,6 Milliarden Euro entstanden. Das ist nur ein Beispiel für die Ineffizienz und die mangelhafte Verwaltung öffentlicher Ressourcen im Land.

Da die fehlende Effizienz bei den öffentlichen Ausgaben eines der dringlichsten Probleme des Landes ist, sollte das Augenmerk

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING

DANIELA ANGARITA

EDER MANUEL GONZÁLEZ

März 2016

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

hier auf eine bessere Kontrolle gerichtet werden.

Auf dem Weg zu einer progressiven Steuerreform

Kolumbien ist immer noch eines der Länder mit der größten sozialen Ungleichheit in der Region und weltweit.⁴ Eine Expertenkommission befand, dass das kolumbianische Steuersystem unzureichend, nicht gerecht und ineffizient sei.⁵ So belaufen sich zum Beispiel die Steuereinnahmen in Kolumbien auf nur 0,8 Prozent des Bruttonationalprodukts (BSP), während sie in den OECD-Ländern 8,5 Prozent betragen. Das Steuersystem in Kolumbien entspricht nicht den Bedürfnissen des Landes, vor allem wegen der zahlreichen Steuerbefreiungen, Ausschlüssen, Ausnahmeregelungen und der Existenz einer regressiven Steuerregelung. Auf der anderen Seite werden Unternehmen extrem belastet. Die Unternehmenssteuer beträgt fast 74,5 Prozent, das heißt, drei Viertel der Gewinne gehen an den Staat.⁶

Auch wenn die jüngste Steuerreform der Regierung Santos – Gesetz „Ley 1607 Reforma Tributaria“ aus dem Jahr 2014 – das Ziel hatte, ein gerechteres Steuersystem zu schaffen, war das Ergebnis nicht zufriedenstellend, weil die hohe Steuerbelastung unter anderem den Abzug großer Unternehmen in die Nachbarländer und das verstärkte Aufkommen informeller Arbeitsplätze zur Folge hatte. In Kolumbien fehlt noch immer ein progressives Steuermodell zur Verminderung der sozialen Ungerechtigkeit.

Die Lösung des Problems könnte durch folgende Schritte erfolgen: erstens, eine Erweiterung der Steuerbasis zur Deckung der laufenden Kosten durch stabile Einnahmen; zweitens, die Erhöhung der Steuereinnahmen; und drittens, die Verbesserung der Finanzverwaltung, zur Erlangung von mehr Steuergerechtigkeit, sowie einer besseren Verteilung der Einnahmen.

Integrale Landwirtschaftsreform

Niemals zuvor hat die kolumbianische Landwirtschaft dringender eine umfassende Reform zur Lösung der Hauptprobleme des

Sektors benötigt als heute, angesichts einer bevorstehenden Phase des Postkonflikts. Die ohnehin starke Konzentration des Landbesitzes ist in Kolumbien im letzten Jahrzehnt noch stärker angestiegen.⁷

“32,8 Prozent der kolumbianischen Bevölkerung leben auf dem Land. Die Situation in den Regionen ist nicht nur durch Armut, sondern durch absolute Armut gekennzeichnet. Während in den Städten 30 Prozent der Bevölkerung als arm und sieben Prozent als mittellos (je nach Statistik auch als „absolute Armut“ genannt) bezeichnet werden können, beträgt der Anteil der Armen auf dem Land 65 Prozent und der Mittellosen 33 Prozent – die Folge jahrzehntelanger Vernachlässigung. Die Ungleichheit zwischen Stadt und Land wird noch deutlicher, wenn man bedenkt, dass das Durchschnittseinkommen eines Landwirtes bei monatlich 60 Euro liegt, während in der Stadt durchschnittlich 181 Euro pro Monat verdient werden. Außerdem besitzen Landwirte keinen Anspruch auf Sozialleistungen oder Pension”.⁸

Insofern sind Reformen zur Verbesserung der Situation der Landbevölkerung für eine gerechtere Landverteilung und hinsichtlich einer besseren Finanzierung und besseren Förderung, u.a. des technischen Fortschritts im Agrarsektor, dringend notwendig.

Auf dem Weg zu einer politisch-administrativen Reform unter Einbeziehung der Regionen

Auf regionaler Ebene häufen sich die Widersprüche. Die zehn wichtigsten Städte erfreuen sich eines Wirtschaftswachstums und konsolidieren sich als Entwicklungszentren. Gleichzeitig leiden 70 Prozent der kolumbianischen Gemeinden unter einer Armutsquote von über 66 Prozent. Die Gesetze, die in Kolumbien die Zuteilung von Ressourcen an die Territorialeinheiten regeln (Gemeinden und Departments), gehen von einer Situation totaler Homogenität in diesem Bereich aus, während in Wirklichkeit entscheidende Unterschiede bei den Bedürfnissen bestehen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING

DANIELA ANGARITA

EDER MANUEL GONZÁLEZ

März 2016

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

So wurde zum Beispiel in Kolumbien eine Stadt mit 123.000 Einwohnern (das entspricht etwa der Größe von Göttingen), durch das Gesetz „Ley 617 aus dem Jahr 2000“ in die letzte Kategorie bei der Verteilung finanzieller Ressourcen eingeordnet. Aufgrund dieses Gesetzes wird auch eine Gemeinde mit weniger als 40.000 Einwohnern in derselben Kategorie eingeordnet. Die gesetzliche Vorschrift sieht also die gleiche Summe für Gemeinden mit höheren Bedürfnissen im Bildungssektor und in der Gesundheitsversorgung vor, weil die Berechnung aufgrund der Einkommen erfolgt und nicht unter Berücksichtigung der zu versorgenden Bevölkerung.

Auf der anderen Seite steht die Verteilung der sogenannten „Regalías“ (Einnahmen aus dem Abbau von Bodenschätzen und der Förderung natürlicher Ressourcen, die auf die einzelnen Regionen nach einem festen Schema verteilt werden). Seit Inkrafttreten der Regelung im Jahr 1994 und bis 2009 waren die Zahlungen sehr ungleich verteilt, da 80 Prozent der Ressourcen nur 17 Prozent der Bevölkerung zu Gute kamen und nur fünf der insgesamt 32 Departments des Landes 64 Prozent der Mittel erhielten. Im Jahr 2011 erfolgte eine Reform der „Regalías“, die diese ungleiche Verteilung ausgleichen sollte. Aber auch die neue Regelung stieß schnell an ihre Grenzen und rief Beschwerden derjenigen Departments hervor, die vorher über mehr Mittel verfügten. Die Regierung argumentierte dagegen, dass die Reform eine größere regionale Gerechtigkeit erlaube, weil die „Regalías“ nicht nur in der Hand solcher Regionen verblieben, wo es Erdölvorkommen und Bergbau gebe, sondern gleichmäßig unter allen Departments verteilt würden.

In Kolumbien existiert immer noch eine stark zentralistische Mentalität, daher sollte die Regierung die notwendigen Voraussetzungen für eine bessere Verwaltung auf der Basis einer effizienteren territorialen Neuordnung schaffen. Auch ist eine Reform der öffentlichen Verwaltung in den Regionen mit mehr lokaler Autonomie und einer gut organisierten Dezentralisierung dringend notwendig. Letztendlich müsste der Staat zur Umsetzung der Maßnahmen und zur Ver-

besserung der Verwaltungskapazitäten in den Regionen seine finanziellen Mittel auf departamentaler und lokaler Ebene verteilen. Außerdem sollte im Staatshaushalt größerer Wert auf Investitionen in den Departments gelegt werden.

Bildungssektor in Kolumbien: vom flächendeckenden Angebot zur Effizienz.

Seit 2009 existiert in Kolumbien ein Gesetz zur integralen Bildung, das vom Programm AEPI⁹ (Vorschulerziehung) bis zu einem kostenlosen Bildungsangebot (seit 2008)¹⁰ reicht. Damit sind 88 Prozent der Grundbildung im Land abgedeckt. Trotzdem ist das Bildungssystem in Kolumbien nicht inklusiv, das heißt es bietet kaum Chancen für Kinder und Jugendliche in entlegenen Gebieten¹¹ und konzentriert sich auf die großen Städte.

Qualitativ hohe Bildung ist meist nur in privaten Schulen und Universitäten gewährleistet, was einen hohen finanziellen Aufwand mit sich bringt. So kann zum Beispiel ein Studium an einer privaten Universität circa 4.000 Euro pro Semester kosten, während der Mindestlohn momentan bei 190 Euro liegt, was den Zugang zu höherer Bildung stark einschränkt. Wenn auch inzwischen eine fast flächendeckende Grundschulbildung gewährleistet ist, fehlt es an entsprechenden Zugangsmöglichkeiten zu Gymnasien und Universitäten. Entsprechende Reformen müssten eine verstärkte technische Ausbildung in Zusammenarbeit mit Privatunternehmen fördern und so eine Alternative (z.B. eine Art „Duales System“) zu traditionellen Ausbildungsmodellen bieten. Das könnte sich positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit und den Arbeitsmarkt auswirken.

Über das System der Transitionsjustiz hinaus

Bei den Verhandlungen zwischen der Regierung und der FARC wurde die Schaffung einer „Jurisdicción especial para la Paz“ (Sonderrechtsprechung für den Frieden) vorgesehen, die durch einen speziell dafür eingerichteten Gerichtshof erfolgt, dem alle Fälle vorgelegt werden, die mit dem bewaffneten

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING
DANIELA ANGARITA
EDER MANUEL GONZÁLEZ

März 2016

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

Konflikt in Verbindung stehen. Trotzdem darf sich die kolumbianische Justiz nicht nur auf die Problematik des Konflikts konzentrieren. Es gibt sehr viel mehr Punkte, die Aufmerksamkeit verlangen. In diesem Zusammenhang sind zum Beispiel die Justizstreiks von 2015 zu nennen, die in erster Linie auf die Unzufriedenheit der Funktionäre mit ihren Gehaltzahlungen zurückzuführen waren und einen Stillstand zahlreicher Prozesse zur Folge hatten. Das zeigt, dass im Zuge der Bemühungen um eine effiziente Übergangsjustiz oft die ordentliche Justiz außer Acht gelassen wird. Eines der größten Probleme ist dabei eine mangelnde administrative Effizienz, die ihrerseits das fehlende Vertrauen in die Justiz als Institution verstärkt.

Gemäß einer Umfrage von Transparency International liegt die Wahrnehmung der Korruption in Kolumbien bei 37/100.¹² In einem offensichtlich korrupten Land ist das Vertrauen in staatliche Institutionen gleich Null. Eine große Herausforderung für eine Neustrukturierung ist die Verbesserung der Effizienz und Verkürzung der Dauer von Prozessen der öffentlichen Justiz, um mehr juristische Sicherheit zu schaffen und das Vertrauen in die Rechtsprechung zu stärken.

Gemäß Statistiken des Weltwirtschaftsforums hat Kolumbien einen Effizienz-Indikator von 91/120 (wobei 120 die größte Ineffizienz darstellt) bei der Lösung juristischer Streitigkeiten, während andere Länder Lateinamerikas¹³, wie beispielsweise Chile oder Bolivien, eine Verbesserung ihrer juristischen Effizienz erreicht haben. Ein deutliches Beispiel für diese Ineffizienz ist die Tatsache, dass in Kolumbien ein Prozess durchschnittlich 1.271 Tage (ca. 40 Monate) dauert. Zum Vergleich: in Deutschland dauert ein durchschnittliches Gerichtsverfahren in erster Instanz 4,7 Monate.¹⁴

Die Sicherheitslage nach dem Friedensabkommen: alte Probleme, neue Herausforderungen.

Die Verbindungen der bewaffneten Gruppierungen mit dem organisierten Verbrechen, vor allem mit dem Drogenhandel, ist ein Thema von größter Wichtigkeit, das gleich-

zeitig auch hochkomplex ist. Nach Angaben der Streitkräfte und des Verteidigungsministeriums bestand die Guerilla der FARC bis zum Jahr 2013 aus circa 7.200¹⁵ Kämpfern, während Militär und Polizei im Jahr 2014 insgesamt 470.988 Mitglieder (davon 246.325 Landstreitkräfte, 176.557 Nationalpolizei, 33.824 Marine und 13.928 Luftwaffe) hatten. Sprich: die nationalen Streitkräfte waren in großer Überzahl.

Es bestand jedoch ein Ungleichgewicht mit ihrer Präsenz vor Ort. Die wichtigste Aufgabe ist somit ein effizienterer Einsatz und eine bessere Führung von Militär und Polizei. Das heisst, Soldaten und Polizei sollten strategisch auf die Regionen verteilt werden, um dort kriminelle Banden und deren Haupteinnahmequelle, den Drogenhandel, zu bekämpfen. Falls dies nicht geschieht, könnten in Zukunft die Kriminalität und die mangelnde Kontrolle der Regionen durch den Staat die Instabilität in entlegenen Regionen verstärken und dadurch das Aufleben neuer Konflikte bewirken.

Die Infrastruktur – Investitionen dringend notwendig

Die Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur können nicht als eigenständige Reform angesehen werden, sondern sollten Teil eines dringend notwendigen, umfassenden Dezentalisierungsprozesses sein. Von der verstärkten Präsenz des Staates und seinen Bemühungen um eine Verbesserung auf diesem Gebiet hängt die Zukunft des Landes ab. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist die Konstruktion neuer Verkehrswege, die den Zugang zu den vielen entlegenen Regionen erst ermöglichen. In Kolumbien ist der Warentransport innerhalb des Landes kostenintensiver als der Transfer zu einem Hafen in China (dabei liegt Kolumbien, was den Ausbau der Infrastruktur angeht, immer noch vor Ländern wie Argentinien oder Brasilien, aber hinter Ecuador)¹⁶. Lediglich 10 Prozent der Straßen in Kolumbien sind asphaltiert¹⁷, so dass eine Verbesserung der Infrastruktur, die sich auf den Bau und die Asphaltierungen von Verkehrswegen konzentriert, unabdingbar für den Erfolg von Strukturmaßnahmen, wie einer Agrarreform, ist. Auch alternative Verkehrs-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING

DANIELA ANGARITA

EDER MANUEL GONZÁLEZ

März 2016

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

systeme, wie zum Beispiel Schienenverkehr für den Gütertransport, sollten vermehrt in Betracht gezogen werden.

Biodiversität und natürliche Ressourcen

Bergbau, Erdölförderung und Abbau von Bodenschätzen bleiben auch weiterhin die wichtigsten Einnahmequellen des Landes. Aber in einer globalisierten Welt und in einem Land, das sich in einer Transitionsphase befindet, sind auch Aspekte wie Nahrungsmittelsicherheit, Nachhaltigkeit beim Umweltschutz und Klimawandel zu berücksichtigen – Themen, die für einen dauerhaften Frieden in Kolumbien eine wichtige Rolle spielen werden. Obwohl Kolumbien noch „reich“ an natürlichen Ressourcen ist, ist die Organisation des Abbaus eher „armselig“. Einige Regionen galten schon immer als Produzenten von „Reichtümern“, was oft zu Neid und politischen Auseinandersetzungen um die Verteilung der Einnahmen geführt hat.¹⁸ In vielen Gegenden ist der Abbau von Bodenschätzen zur Haupteinnahmequelle illegaler Organisationen wie FARC oder BACRIM (Kriminelle Banden) geworden, da dies ein noch lukrativeres Geschäft darstellt als der Anbau beziehungsweise der Vertrieb von Kokain – es ist „unauffällig“ und rentabel.¹⁹

Zu den großen Herausforderungen für Kolumbien zählen deswegen auch mehr Nachhaltigkeit beim Umweltschutz sowie wirtschaftliche Nachhaltigkeit. Dafür muss zunächst ein stärkeres Bewusstsein für die Bedeutung des Umweltschutzes und der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit geschaffen werden. Das heisst, dass die Ressourcen auch unter dem Gesichtspunkt des „Post-Abbaus“ gesehen werden. Dabei sollte der Schwerpunkt einerseits auf den Schutz der Umwelt gelegt, aber gleichzeitig auch die Integration der lokalen Bevölkerung in die wirtschaftliche Dynamik in ihrer Region berücksichtigt werden. Alternative Einkommensquellen müssen entwickelt werden, damit das Land in Zukunft nicht ausschließlich von Bergbau und Erdölförderung abhängig bleibt.

Fazit: Ein Friedensabkommen mit der FARC ist ein erster Erfolg, aber es bleibt noch viel zu tun in Kolumbien.

Abschließend bleibt zu sagen, dass eine Unterzeichnung eines Friedensabkommens mit der FARC zwar ein beeindruckender Erfolg für Kolumbien wäre, allerdings eher als Voraussetzung für umfassende Reformen verstanden werden sollte. Ein Frieden auf dem Papier wird langfristig kaum etwas ändern, wenn dessen Umsetzung nicht auch in der Wirklichkeit stattfindet. Die oben genannten Reformen sollten eine Priorität für das Land darstellen, um nach Jahrzehnten des bewaffneten internen Konflikts endlich einen dauerhaften und stabilen Frieden herstellen zu können.

¹ CEPAL. „La eficiencia del gasto público“. 2011.

² Zitiert nach:
<http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/37717732.pdf>

³ Staatshaushalt 2015, Finanzministerium

⁴ Mit dem Gini-Koeffizient wird die Ungleichheit der Einkommen gemessen, wobei 0 die geringste Ungleichheit und 1 die höchste Ungleichheit bedeutet. In Kolumbien beträgt der Koeffizient 0,54, in Deutschland 0,283, in Uruguay 0,379 und in Chile 0,5.

⁵ Kalmanovitz, Salomon. „La nueva reforma tributaria.“ *Tageszeitung El Espectador*. 14. Juni 2015.
<http://www.elespectador.com/opinion/nueva-reforma-tributaria>

⁶ „¿Pagan muchos impuestos las empresas en Colombia?“. *Zeitschrift Dinero*. 24. Juni 2015. <http://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/pagan-muchos-impuestos-empresas-colombia/209869>

⁷ „El Gini de propiedad rural es de 0,88“ (Der Gini beim Landbesitz beträgt 0,88), Artikel Revista Semana. 2012.

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING
DANIELA ANGARITA
EDER MANUEL GONZÁLEZ

März 2016

www.kas.de / kolumbien

<http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html>

⁸ "Así es la Colombia rural" (So ist die Situation des ländlichen Kolumbien). Artikel Revista Semana. 2012.
<http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html>

⁹ Programm zur Sicherung der Vor- und Grundschulzerziehung für alle Kinder zwischen 0-6 Jahren im Rahmen der öffentlichen Politik.

¹⁰ UNESCO. Revisión Nacional (Untersuchung Ausbildung für alle) 2015, Erziehungsministerium.

¹¹ Ceelat (2012). Die Alphabetisierung in Kolumbien. Landkarte zur Schulbildung in Kolumbien. Zitiert nach:
<http://ceelat.org/mapas/la-alfabetizacion-en-colombia-reto-o-realidad/>

¹² Dabei bedeutet 1 höchste Korruption und 100 die geringste. Im Vergleich: Für Deutschland liegt der Wert bei 81/100. Quelle:
<http://www.transparency.org/cpi2015>.

¹³ Foro Economico Mundial y Consejo Privado de Competitividad (2014). Informe Nacional de Competitividad (2014-2015).

¹⁴ "Wenn das Gericht zu lange braucht: Der Staat muss zahlen." N-tv. 17. Oktober 2011. <http://www.n-tv.de/ratgeber/Der-Staat-muss-zahlen-article4545726.html>

¹⁵ Monroy, Juan Carlos. "Las Farc solo tienen 7.200 guerrilleros: Mindefensa." *El Colombiano*. 24. September 2013.
http://www.elcolombiano.com/historico/las_farc_solo_tienen_7200_guerrilleros_mindefensa-KYEC_261957

¹⁶ Bericht der OECD. Zitiert nach:
http://caracol.com.co/radio/2015/02/11/economia/1423621680_627565.html

¹⁷ Bericht der OECD. Zitiert nach:
http://caracol.com.co/radio/2015/02/11/economia/1423621680_627565.html

¹⁸ Velásquez, Fabio. "Minería, descentralización y territorio: una mirada en la perspectiva del post-conflicto." *Descentralización en clave de paz*. Ed. Dr. Hubert Gehring, Viviana Barberena und Darío I. Restrepo. Bogota: Konrad Adenauer Stiftung e.V., 2013. Seite 45.