



NUEVA SOCIEDAD

Ungleichheiten in Lateinamerika: Aufgaben und Auswege

Armando Barrientos

Pablo Stefanoni

Alberto Acosta

José Graziano da Silva

Eduardo Gudynas

Ludolfo Paramio

Federico Traversa

Alma Espino

Stefan Peters

François Dubet

NUEVA SOCIEDAD

ist eine lateinamerikanische Zeitschrift, die allem fortschrittlichen Denken gegenüber offen ist und sich für politische, wirtschaftliche und soziale Demokratie einsetzt. Sie erscheint zweimonatlich in spanischer Sprache in Buenos Aires, Argentinien, und wird weltweit vertrieben.

Leitung: Svenja Blanke

Redaktion: Pablo Stefanoni

Produktion: Silvina Cucchi

NUEVA SOCIEDAD / Sonderheft 2012

Umschlaggestaltung: Horacio Wainhaus

Layout: Fabiana Di Matteo

Edition und Korrektur: Svenja Blanke, Caecilie Schildberg, Léonce Luppette

Illustrationen: Die Illustrationen des vorliegenden Sonderhefts, entnommen aus verschiedenen Heften von NUEVA SOCIEDAD, wurden entworfen von:

María Inés Afonso Esteves, Patricio Betteo, Pablo Derka, Ixchel Estrada, Alejandro Salazar

Die Originalversionen der Texte in spanischer Sprache befinden sich unter <www.nuso.org>

Die Verantwortung für in Nueva Sociedad veröffentlichte Texte liegt ausschließlich bei den Autoren. Die Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder. Die Reproduktion der Essays und Illustrationen ist mit vorheriger Genehmigung unter Nennung der Quelle und gegen Übersendung eines Belegexemplares an die Redaktion gestattet.

NUEVA SOCIEDAD – ISSN 0251-3552

Anschrift: Defensa 1111, 1° A, C1065AAU Buenos Aires, Argentinien

Telefax: (+54-11) 4361-4108/4871

Kontakt: <info@nuso.org>

Vertrieb und Abonnements: <distribucion@nuso.org>

<www.nuso.org>

Das Internet-Portal NUEVA SOCIEDAD bietet eine Plattform für pluralistische und demokratische Diskussionen über Politik in Lateinamerika.

 **NUEVA
SOCIEDAD**

ist ein Projekt der

**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG

3866	Armando Barrientos. Die neue Sozialhilfe Lateinamerikas	4
3867	Pablo Stefanoni. Was steckt hinter den Modellen von Venezuela, Bolivien und Ecuador?	19
3868	Alberto Acosta. Rohstoffreichtum: der Fluch der Demokratie	36
3869	José Graziano da Silva. Ein <i>New Deal</i> für die Landwirtschaft	57
3870	Eduardo Gudynas. Staat und Markt in Lateinamerika: ein ungleiches Paar	72
3871	Ludolfo Paramio. Wirtschaft, Politik und die Mittelschicht in Lateinamerika	86
3872	Federico Traversa. Was tun mit den Mittelschichten? Sozialstaat und Sozialdemokratie an der kapitalistischen Peripherie	100
3873	Alma Espino. Arbeit und Gender: ein altes Thema in neuem Gewand?	125
3874	Stefan Peters. Ist Bildungsgerechtigkeit möglich? Das Dilemma progressiver Bildungspolitik in Lateinamerika	142
3875	François Dubet. Die Grenzen der Chancengleichheit	164

■ Seite zwei

Lateinamerika ist die Region mit den höchsten Ungleichheitswerten der Welt. Diese Erkenntnis ist nicht neu. Die extreme soziale Ungleichheit ist eine Konstante in der Geschichte der Region. Ganz gleich, ob die Region oder die einzelnen Länder wirtschaftlich expansive oder rezessive Zeiten erlebten, demokratisch oder militärisch regiert wurden, ob die Bevölkerung einer eher linken oder eher neoliberalen bzw. konservativen Regierung vertraute, die soziale Ungleichheit ist geblieben. Sie ist daher wesentlich mehr als nur ein vorübergehendes Problem. Die Ungleichheit ist Lateinamerikas größte moralische Schuld und das bedeutendste Entwicklungshindernis.

Nach Jahren des Neoliberalismus, der auf Liberalisierung und Flexibilisierung als Entwicklungsmotor setzte, ohne die soziale Schieflage auch nur ansatzweise zu beheben, begann mit dem neuen Jahrtausend eine politische Wende. Die Mehrheit der linken Regierungen der Region, national populistischen wie sozialdemokratischeren Zuschnitts, widmete sich den sozialen Problemen. Wenn auch unterschiedlich in ihrer Formulierung und Umsetzung, Sozialpolitik bekam eine politisch wichtige Rolle zugewiesen. Der Staat sollte wieder aktiv eingreifen, um Ungleichheiten abzufedern.

Relativ konsolidierte Demokratien, robustes Wirtschaftswachstum und Regierungen, die sich besonders der Lösung der sozialen Frage verpflichtet fühlen, scheinen jedoch nicht zu reichen, um das hohe Niveau an sozialen Ungleichheiten nennenswert zu verringern. Ausgaben und Instrumente der Sozialpolitik haben sich signifikant erweitert und als Folge ist ein deutlicher Rückgang von Armut und extremer Armut zu beobachten. Ungleichheiten bleiben bestehen, eine Tatsache, die vielen Faktoren geschuldet ist. Die vorliegende Ausgabe der Nueva Sociedad stellt Artikel vor, die sich die aktuelle Sozial- und Gerechtigkeitsbilanz anschauen. Gleichzeitig aber werden Dilemmata und Hindernisse untersucht, um den Faktoren der Ungleichheiten auf den Grund zu gehen.

Die hier vorgestellten Beiträge hinterfragen im einzelnen die Rolle des Staates, das Verhältnis von Markt und Staat, Aspekte der klassischen Sozialpolitik in ausgesuchten Ländern und anderer politischer Bereiche wie Bildung, Landwirtschaft oder Arbeit, die die Erweiterung der Chancengerechtigkeit und des sozialen Ausgleichs zum Ziel haben oder haben sollten. Wesentliche Hindernisse auf dem Weg zu einer gerechteren Gesellschaft in Lateinamerika sind zum einen der Staat als öffentliche Institution, die häufig zu schwach ist, um Dienstleistungen und Umverteilung effizient zu bieten und zu gestalten. In diesen Bereich fällt auch die Frage nach der Rolle des Staates bei der Verwaltung der Bodenschätze, in vielen Ländern Lateinamerikas Hauptquelle des Staatshaushaltes. Zum anderen sind es natürlich auch die hohen Chancen- und Einkommensdisparitäten zwischen sozialen Schichten innerhalb eines Landes.

Die Aufsätze von Pablo Stefanoni und Armando Barrientos nehmen die klassische Sozialpolitik unter die Lupe. Stefanoni verdeutlicht, dass die Modelle in den Ländern Venezuela, Bolivien und Ecuador auf einem ausgleichenden Staat beruhen, der von hohen Rohstoffpreisen getragen wird. Die neuen Sozialprogramme sind notwendig, um Armut zu verringern, doch sie skizzieren nicht den Weg in eine integrierte Gesellschaft. Stefanoni sieht im wirtschaftspolitischen Bereich Möglichkeiten für einen sozial gerechteren Entwicklungsweg. Barrientos teilt Stefanonis Analyse, dass die neuen Geldtransferprogramme als eine Art Sozialhilfe für die Region notwendig waren und zum Abbau der Armut beigetragen haben. Auch er betont die Grenzen dieser Hilfen, da sie zu einer Segmentierung der Gesellschaft führen. Der Apell von Barrientos lautet, die Sozialversicherungssysteme vor allem in Ländern der mittleren Einkommenskategorie auf Beschäftigte mit geringen Einkommen formell auszuweiten. Alberto Acosta widmet sich in seinem Essay dem Dilemma des Rohstoffreichtums, der sich in Vergangenheit und Gegenwart eher als Hindernis statt als Entwicklungsmotor entpuppte. Soziale Ungleichheiten, aber auch Korruption und Autoritarismus sind eindeutig auf dieses Dilemma zurückzuführen. Acosta betont jedoch, dass dies keine Zwangsläufigkeit sein muss. Ausbau des Binnenmarktes, Nachhaltigkeit und Demokratisierung sind Wege aus dieser Sackgasse. Eduardo Gudynas beschreitet einen ähnlichen Weg wie Acosta. Seiner Meinung nach muss die Beziehung zwischen freier Marktwirtschaft und Staat in Lateinamerika neu gedacht werden. Staatsinterventionen bei nicht funktionierendem Markt reichen nicht, um nachhaltige und gerechte Entwicklungs- und Sozialmodelle zu schaffen. Der Staat selbst muss auch auf den Prüfstand.

Die Gesellschaften Lateinamerikas sind tief gespalten. Die materiellen und soziokulturellen Unterschiede sind enorm; der Bildungsstand höchst ungleich. Politische Koalitionen sind von daher prioritär. Wenn die unterschiedlichen Mittelschichten politisch weiter getrennte Wege marschieren, geben Ludolfo Paramio und Federico Traversa ausgleichenden Politiken im Sinne der sozialen Gerechtigkeit wenig Chancen. Ausgehend vom Wachstum der lateinamerikanischen Mittelschicht, ausgelöst durch Wirtschaftswachstum und Geldtransferprogramme, untersucht Paramio ihre Interessen und immateriellen Unterschiede zu den unteren Gesellschaftsschichten. Traversa plädiert für ein universalistisches Sozialstaatsprinzip, dass aufgrund der Inklusion verschiedener sozialer Schichten auch in Lateinamerika Ungleichheiten besser bezwingt. Stefan Peters, José Graziano da Silva, und Alma Espino analysieren Gerechtigkeitsfragen in den konkreten Bereichen Bildung, Landwirtschaft, und Arbeit und Gender. Peters zeigt auf, wie Bildungsungleichheiten trotz der Reformen progressiver Regierungen jedoch aufgrund politischer Konzessionen an privilegierte Akteure weiterbestehen. Da Silva erläutert, wie die Landwirtschaft ein entscheidendes Instrument zur Überwindung des Hungers sein kann. Espino weist nach, wie die Gender-Perspektive in den lateinamerikanischen Arbeitsgesetzgebungen weiterhin vernachlässigt wird, betont aber die Bedeutung neuer Initiativen für Arbeitnehmerinnen insbesondere in Uruguay. Mit François Dubets Aufsatz über die Grenzen der Chancengleichheit und die Priorisierung der Positionsgleichheit wird diese Nummer abgeschlossen und gleichzeitig die Debatte über mögliche Politikoptionen auf Lateinamerikas Weg zu einer gerechteren Gesellschaft angeregt.

Die neue Sozialhilfe Lateinamerikas

Während sich die Politik in den 90er Jahren vor allem auf Sozialversicherungsreformen konzentrierte, stand in den 2000er Jahren der Ausbau der Sozialhilfe im Vordergrund. Transferprogramme und das Bürgerversicherungsprinzip sind in den Mittelpunkt der Politik Lateinamerikas gerückt. Gerade die Geldtransferprogramme haben zum Abbau der Armut in der Region beigetragen. Der Autor sieht allerdings durch die Zunahme der Sozialhilfe und den eingeschränkten Charakter der Sozialversicherung auf formell Beschäftigte die Gefahr der vertieften Segmentierung und nennt Punkte für eine mögliche Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme Lateinamerikas.

ARMANDO BARRIENTOS

■ Einleitung

Die soziale Sicherheit, besonders aber die Politik zur Armutsbekämpfung, nimmt heute in der politisch-programmatischen Ausrichtung und in der praktischen Politik einen Spitzenplatz auf der Tagesordnung Lateinamerikas ein. Lulas Wiederwahl im Jahr 2006 wurde von Vielen auf den Erfolg von *Bolsa Família* zurückgeführt. Es überrascht nicht, dass die

Armando Barrientos: Wissenschaftler am Brooks World Poverty Institute, University of Manchester. E-Mail: <a.barrientos@manchester.ac.uk>.

Schlagwörter: Sozialhilfe, Sozialpolitik, Armutsbekämpfung, Sozialversicherung, Lateinamerika.

Übersetzung: Dieter Schonebohm.

neuen Mitte-links-Regierungen aufgrund ihrer natürlichen sozialen Basis und ihrer Ideologie Armut und Ungleichheit besondere Aufmerksamkeit schenken. Ungewöhnlich ist jedoch, dass Mitte-rechts-Regierungen wie Fox in Mexiko und Piñera in Chile die soziale Sicherheit ebenfalls als prioritäres Tätigkeitsfeld definieren und sich zum Ausbau der bestehenden Programme zur Armutsbekämpfung verpflichtet haben. Die neue politische Gewichtung von sozialer Sicherheit in Lateinamerika wirft einige Fragen auf – und ist angesichts der Reduzierung der Regierungs- und Sozialabgaben in den 80er und 90er Jahren etwas überraschend.

Das aktuelle Interesse an der sozialen Sicherheit ist im Zusammenhang mit der Zunahme von Geldtransferprogrammen zugunsten von Haushalten unterhalb der Armutsgrenze zu sehen. Während sich die Politik in den 90er Jahren vor allem auf Sozialversicherungsreformen konzentrierte, stand in den 2000er Jahren der Ausbau der Sozialhilfe im Vordergrund. Bis zur Jahrhundertwende standen die Sozialversicherung und der Beitragsgrundsatz im Zentrum der sozialen Sicherungssysteme in der Region. Dagegen sind seit der Jahrhundertwende die Sozialhilfe und das Bürgerversicherungsprinzip durch die Zunahme der Transfer-Programme gegen die Armut in den Mittelpunkt gerückt. Während bei den Sozialversicherungssystemen die (formelle) Beschäftigung den Zugang zur sozialen Sicherheit eröffnete, leitet sich bei Sozialhilfeprogrammen die Empfangsberechtigung aus dem Status als Bürger und aus der Bedürftigkeit ab. Die Zunahme der Sozialhilfe koppelt also, wenn auch begrenzt, die soziale Sicherheit von der formellen Beschäftigung ab.

Zur Sozialhilfe gehören steuerfinanzierte Programme und politische Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Gefährdung; dagegen beruht die Sozialversicherung auf beitrags- oder prämienfinanzierten Institutionen zur Versicherung gegen Lebens- und Arbeitsrisiken. Zusammen mit der Arbeitsmarktpolitik – unabhängig davon, ob sie »passiv« oder »aktiv« ist – bilden Sozialversicherung und Sozialhilfe die soziale Sicherheit. Soziale Sicherheit und Programme sowie politische Maßnahmen zur Bereitstellung von Grundleistungen wie etwa Gesundheit, Bildung und Wohnungsbau machen wiederum die Sozialpolitik aus.

Es wird weithin davon ausgegangen, dass die Geldtransferprogramme zum Abbau der Armut in der Region und zur Umkehr des Trends zu wachsender Ungleichheit beigetragen haben. Diese Tendenz hielt auch während der kürzlichen Finanzkrise an.

**Es wird weithin davon
ausgegangen, dass die
Geldtransferprogramme
zum Abbau der Armut in
der Region und zur
Umkehr des Trends zu
wachsender Ungleichheit
beigetragen haben. Diese
Tendenz hielt auch
während der kürzlichen
Finanzkrise an ■**

Der politische Bedeutungszuwachs von Sozialhilfe in Lateinamerika während der 2000er Jahren ist sehr sinnvoll. Im Jahr 2000 war jeder zweite Arbeitnehmer in der Region von einer informellen Beschäftigung abhängig, und nur jeder vierte Beschäftigte zahlte regelmäßige Beiträge in die Rentenversicherung ein¹. Aus politischer Sicht war der Ansatz sinnvoll, die soziale Sicherheit auf von der Sozialversicherung nicht berücksichtigte Gruppen auszudehnen. In der Fachliteratur wurde dies seit langem empfohlen². Betrachtet man die Region insgesamt, haben die Sozialversicherungssysteme und ihre Reformen in den 90er Jahren die Mehrheit der Beschäftigten und der Bevölkerung praktisch nicht berücksichtigt. Die Sozialversicherungssysteme in der Region wurden als Sockel- oder eingeschränkte Systeme bezeichnet, weil sie nur Gruppen formell Beschäftigter einbezogen³. Die Ausweitung des Versicherungsschutzes auf informell Beschäftigte wird Alternativen zu den überholten Sozialversicherungsformen in der Region nötig machen.

Während die Umorientierung der Sozialhilfe in politisch-praktischer Hinsicht sinnvoll ist, bedeutet die Umsetzung einer solchen Neuausrichtung der Politik eine Herausforderung. Bis Mitte der 90er Jahre besaßen nur wenige lateinamerikanische Länder umfangreiche Programme zur Armutsbekämpfung. Von der Sozialhilfe war nur noch ein hochgradig politisierter Restbestand übrig. Die Sozialhilfeprogramme waren begrenzt und richteten sich ausschließlich an Gruppen, die als besonders gefährdet galten. Abgesehen von einigen Ländern mit begrenzten, nicht beitragsgestützten Programmen für den Ruhestand waren direkte Geldtransfers an arme Haushalte lange Zeit mit kurzfristigen Maßnahmen populistischer Amtsinhaber assoziiert worden, die damit vor den Wahlen um Unterstützung warben.

1. Organización Internacional del Trabajo (orr): *Panorama laboral 2001*, Lima, oIT, 2001.

2. Carmelo Mesa-Lago: «Social Security in Latin America and the Caribbean: A Comparative Assessment» in Ehtisham Ahmad, Jean Drèze, John Hills und Amartya Sen (Hrsg.): *Social Security in Developing Countries*, Clarendon Press, Oxford, 1991, S. 357-394.

3. Ariel Fiszbein: «Beyond Truncated Welfare States: Quo Vadis Latin America?», The World Bank, Washington, DC, 2005; Rafael Rofman, Leonardo Lucchetti und Guzmán Ourens: «Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage», Social Protection Discussion Paper Nr. 616, The World Bank, Washington, DC, 2008.

Zur Beschreibung dieser Praxis wurde meist der negativ besetzte Begriff *asistencialismo*, Assistenzialismus, verwendet. Nach der schweren Krise der 80er Jahre hatte die schwache Sozialhilfe zur Folge, dass die Antwort auf zunehmende Armut und Gefährdung im Wesentlichen durch Sozialfonds, d. h. über unabhängige, nachfragebestimmte Transfers der Gemeinschaft erfolgte. Politische Unterstützung für Sozialhilfe hat es in dieser Zeit praktisch nicht gegeben.

Die schnelle Zunahme der Sozialhilfeprogramme in Lateinamerika seit Mitte der 90er Jahre markiert eine bedeutende Veränderung hinsichtlich der Rolle der sozialen Sicherheit in der politisch-programmatischen und der praktischen politischen Diskussion. Damit verbunden ist die Frage, ob die Zunahme der Sozialhilfe in der Region als Zeichen für eine Neuaufstellung der sozialen Sicherungssysteme in der Region zu verstehen ist.

■ Ausweitung der Sozialhilfe in den 2000er Jahren

Seit der Jahrhundertwende lässt sich eine spürbare Veränderung hinsichtlich der Prioritäten der einzelnen Komponenten der sozialen Sicherheit in der Region, weg von der Sozialversicherungsreform und hin zur Ausweitung von Sozialhilfeprogrammen, beobachten. In den meisten Ländern der Region wurden umfangreiche direkte Geldtransferprogramme zugunsten armer und ärmster Haushalte eingeführt. Die ersten Programme – Mexikos Programm *Progres/Oportunidades* und Brasiliens *Bolsa Escola/Bolsa Família* – erreichen mittlerweile ein Viertel aller Haushalte, während Ekuadors *Desarrollo Humano* sogar 40% aller Haushalte einbezieht. Geldtransferprogramme zur Verbesserung der menschlichen Entwicklung stehen im Zentrum des Interesses der politisch Verantwortlichen, die sie als bedingte Geldtransfers (CCT) bezeichnen. Doch bestehen bei der Ausgestaltung der Transferprogramme zur Armutsbekämpfung in Lateinamerika große Unterschiede. Auch die nicht-beitragsfinanzierten Versorgungsprogramme, also eher traditionelle Formen der Sozialhilfe, wurden ausgeweitet. In Uruguay und Argentinien wurden vor kurzem die Kindergeldzahlungen geändert und erweitert. Integrierte Programme zur Armutsbekämpfung wie Uruguays *PANES* und Chiles *Chile Solidario* stehen dabei für unterschiedliche Gestaltungsansätze⁴.

4. A. Barrientos: «Protecting Capabilities, Eradicating Extreme Poverty: Chile Solidario and the Future of Social Protection» in *Journal of Human Development and Capabilities* Vol. 11 Nr. 4, 2010, S. 579-597.

Eine nützliche Typologie der Sozialhilfeprogramme in Entwicklungsländern unterscheidet drei »Idealtypen«⁵:

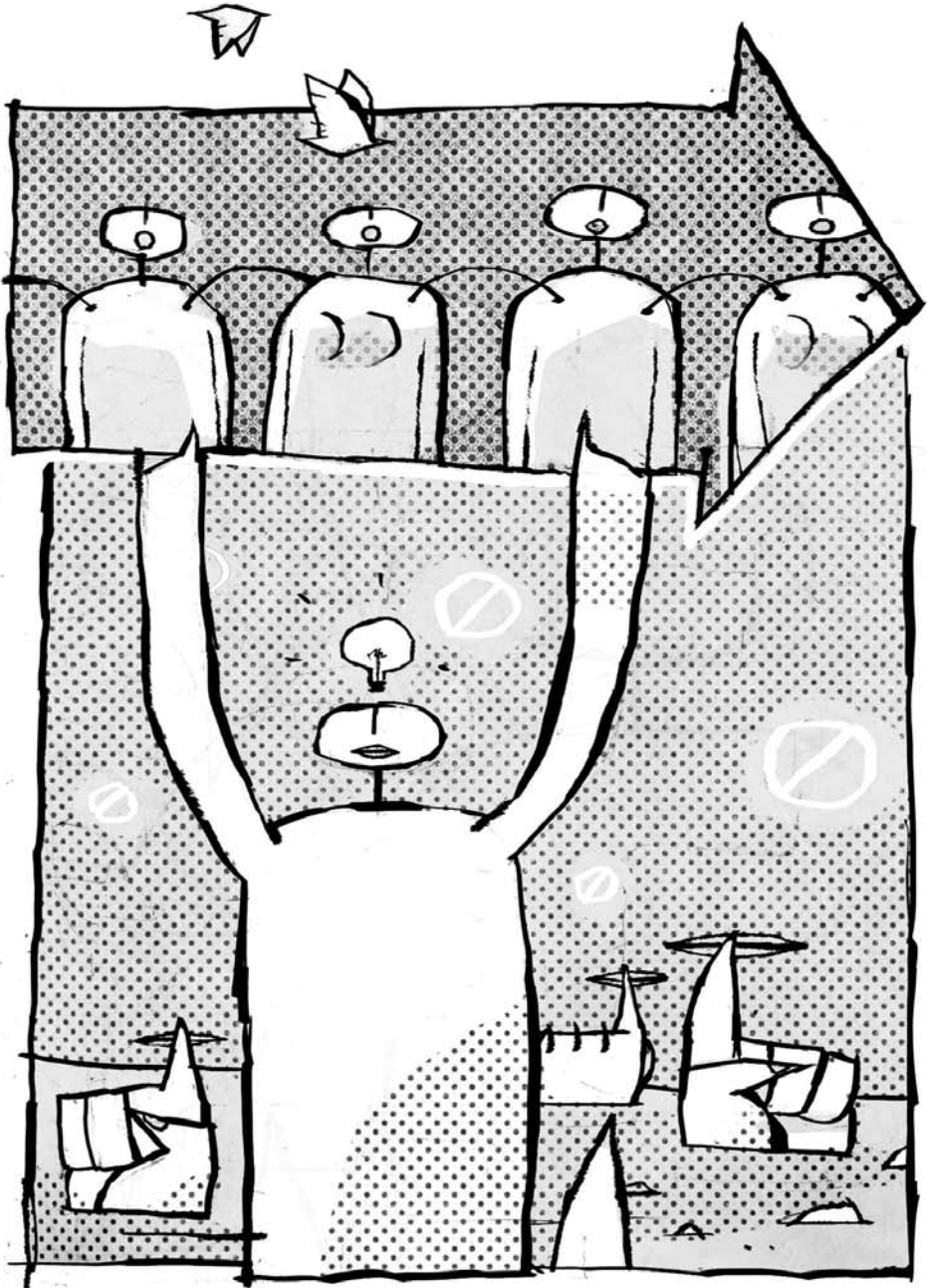
1. Bei reinen Geldtransferprogrammen erfolgen direkte Transferzahlungen in bar an Haushalte unterhalb der Armutsgrenze. Ein gutes Beispiel für reine Geldtransfers sind nicht-beitragsfinanzierte Versorgungsleistungen.
2. Geldtransfers, die an Leistungsangebote geknüpft sind, verbinden Zusatzzahlungen mit der Bereitstellung und der Nutzung von Basisleistungen. Bedingte, auf die menschliche Entwicklung bezogene Zahlungen knüpfen zum Beispiel direkte Geldtransfers für beteiligte Haushalte an die Inanspruchnahme bestimmter Leistungen, vor allem Gesundheitsvorsorge, Schulbesuch und Ernährung.
3. Integrierte Programme zur Armutsbekämpfung stellen schließlich bedarfsorientierte Transfers und Vorzugsbedingungen für die Inanspruchnahme von Serviceleistungen zur Abdeckung unterschiedlicher Defizite bereit.

Die drei genannten Idealtypen entsprechen unterschiedlichen Auffassungen über die Ursachen von Armut: a) Armut als Folge fehlenden Einkommens; b) Armut als mehrdimensionales Defizit und c) Armut als mehrdimensionales Defizit, verbunden mit sozialer Ausgrenzung. Eine Gemeinsamkeit der genannten Programme liegt darin, dass es sich um steuerfinanzierte Eingriffe staatlicher Institutionen zur Bekämpfung von Armut und Gefährdung handelt, d. h. um Sozialhilfe.

Inzidenz. Im vergangenen Jahrzehnt hat die Anzahl umfassender Programme zur Armutsbekämpfung oder Sozialhilfeprogramme in allen Entwicklungsregionen, vor allem aber in Ländern mit mittlerem Einkommen stark zugenommen. Im lateinamerikanischen Kontext ist ihre schwerpunktmäßige Zentrierung auf die andauernde generationenübergreifende Armut besonders hervorzuheben⁶. Die Programme richten sich oft an Haushalte in extremer Armut und sehen Verfahren zur Auswahl der Begünstigten vor, die die Armutsunterschiede berücksichtigen. Schaubild 1 stellt die Inzidenz der Transferprogramme zur menschlichen Entwicklung in der Region dar. Im Durchschnitt erstreckt sich die Sozialhilfe auf 12% aller Haushalte

5. A. Barrientos und Claudio Santibáñez: «New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America» in *Journal of Latin American Studies* Vol. 41 Nr. 1, 2009, S. 1-26.

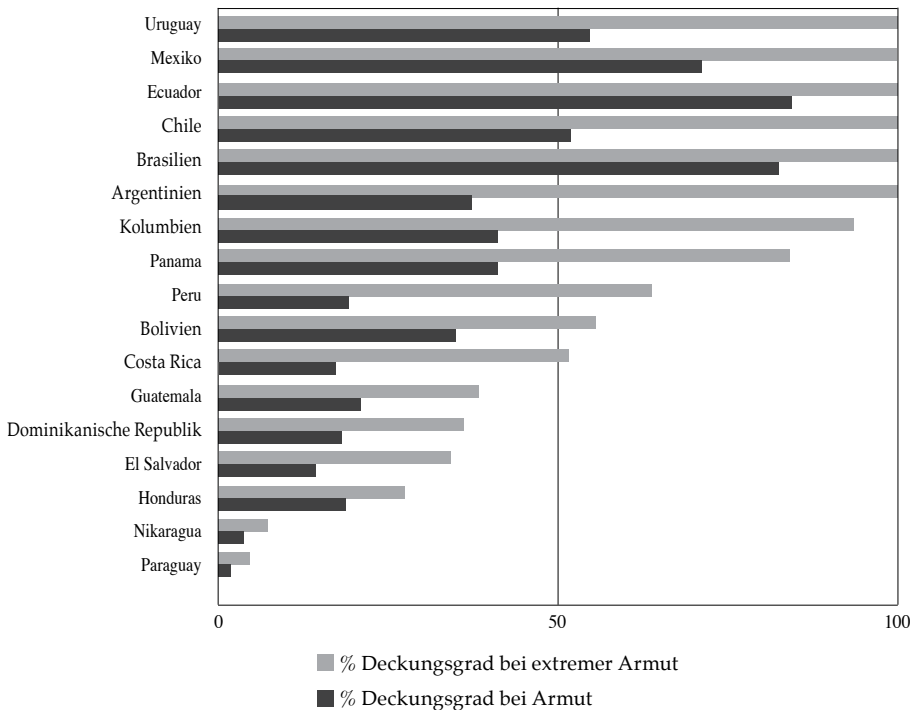
6. Ebd.



(ungewichteter Durchschnitt) der Region und bleibt damit knapp unter der Bevölkerung in extremer Armut (12,9% im Jahr 2010)⁷. Die Programme zur Armutsbekämpfung sind zunehmend mehrdimensional aufgebaut. Ihre Absicht ist es, den kumulativen Auswirkungen der Defizite bei Einkommen, Beschäftigung, Bildung und Gesundheit zu begegnen, die weithin als Hauptfaktoren für das Fortbestehen der Armut verantwortlich gemacht werden. Dadurch, dass der Schwerpunkt auf Kinder und regelmäßige, verlässliche Transfers gelegt wird, soll die Wirksamkeit der Programme gegen das Fortbestehen von Armut gesteigert werden.

Abbildung 1

**Deckungsgrad der Geldtransfer-Programme zur menschlichen
Entwicklung in Lateinamerika**



Quelle: ECLAC: a. a. O.

7. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC): *Social Panorama of Latin America 2009*, ECLAC, Santiago de Chile, 2009.

Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen. Das zügige Wachstum der Sozialhilfe in Lateinamerika und der Karibik verlief länderübergreifend nicht homogen. Vielmehr war die Ausweitung der Sozialhilfe auf Länder mit niedrigeren Einkommen langsamer und schwieriger⁸. Länder mit niedrigen Einkommen in der Region stehen vor bedeutenden Engpässen hinsichtlich der Umsetzung und des Ausbaus von Programmen zur Armutsbekämpfung⁹. In diesen Ländern übten Geberinstitutionen keinen durchgehend positiven Einfluss auf die Ausgestaltung und Umsetzung der Programme aus. In Ländern mit mittleren Einkommen war die wichtigste Herausforderung die institutionelle Verankerung der Sozialhilfe. Programme zur Armutsbekämpfung wurden wie Entwicklungsprojekte häufig als kurzzeitige Interventionen eingeführt, im Gegensatz zu langfristig angelegten Institutionen mit der Aufgabe, Armut abzubauen, ihr präventiv zu begegnen und sie möglicherweise zu überwinden. Der Übergang von selbstständigen Projekten zu dauerhaften öffentlichen Einrichtungen beruhend auf einer angemessenen gesetzlichen Grundlage war nicht überall in der Region erfolgreich. Auf diese bedeutende Herausforderung haben viele Länder mit der Schaffung von eigenen Ministerien für Soziale Entwicklung reagiert, die getrennt von den in der Region traditionell mit der Leitung von Sozialversicherungseinrichtungen betrauten Ministerien für Arbeit und Soziale Sicherheit tätig sind. In der Zukunft wird die Integration von Sozialhilfe und Sozialversicherung eine besondere Herausforderung in der Region darstellen¹⁰.

Ursachen des Ausbaus der Sozialhilfe. Wie im vorangegangenen Abschnitt bereits gesagt, ist der Ausbau der Sozialhilfe im lateinamerikanischen Kontext politisch sehr sinnvoll. Die Reformen der Sozialversicherungssysteme in den 90er Jahren haben nicht nur die Deckung nicht ausgeweitet, sie waren in manchen Ländern vielmehr für ihren Abbau verantwortlich¹¹. Für Bezieher niedriger Einkommen und informelle Beschäftigte war das von reformierten und nicht reformierten Sozialversicherungsfonds angebotene Paket aus Versicherung

8. A. Barrientos und C. Santibáñez: «Social Policy for Poverty Reduction in Lower-Income Countries in Latin America: Lessons and Challenges» in *Social Policy & Administration* Vol. 43 Nr. 4, 2009, S. 409-424.

9. Charity Moore: «Assessing Honduras' CCT programme PRAE, Programa de Asignación Familiar: Expected and Unexpected Realities», Country Study Nr. 15, International Poverty Centre, Brasilia, 2008; Fábio Vera Soares und Tatiana Britto: «Confronting Capacity Constraints on Conditional Cash Transfer Programmes in Latin America: The Cases of El Salvador and Paraguay», Working Paper Nr. 38, International Poverty Centre, Brasilia, 2007.

10. Francisco H.G. Ferreira und David Robalino: «Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations», Policy Research Working Paper Nr. 5305, The World Bank, Washington, DC, 2010; Santiago Levy: *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, The Brookings Institution, Washington, DC, 2008.

11. R. Rofman, L. Lucchetti und G. Ourens: a. a. O.

und Umverteilung (berechnet auf der Grundlage der gesamten Lebenszeit) uninteressant oder unzugänglich. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts griff die soziale Sicherheit zu kurz und hatte im neuen Kontext liberalisierter Arbeitsmärkte wenig zu bieten. Die Versuche, die Deckung durch die Sozialversicherung auszuweiten, hatten lange Zeit wenig Erfolg.

Während die politischen Vorteile einer Ausweitung der Sozialhilfe in der Region also gut zu verstehen sind, ist ihr zügiger Ausbau in den 2000er Jahren mit Blick auf die Veränderungen im politökonomischen Umfeld zu erklären. Der Sockelcharakter der Sozialversicherung in Lateinamerika entsprach den politischen Koalitionen, die sich in Folge des seit dem 2. Weltkrieg vorherrschenden Entwicklungsmodells der Importsubstitution durch Industrialisierung entwickelten. Die – häufig finanziell nicht gedeckte – Ausweitung von Sozialversicherungsansprüchen auf Beschäftigte des boomenden öffentlichen Sektors und der Industrie boten einen Kanal, durch den die in der Landwirtschaft erzielten Überschüsse an die aufkommende Mittelschicht weitergeleitet werden konnten. Die ab den 80er Jahren bestimmenden, durch den Export angetriebenen Wachstumsstrategien untergruben diese politischen Koalitionen, indem sie zum Beispiel die Beschäftigung im öffentlichen Sektor umstrukturierten und den Schutz des Industriesektors gegen internationale Konkurrenz abbauten¹².

Der Ausbau der Sozialhilfe verläuft parallel zur Links-Wendung der lateinamerikanischen Politik seit der Konsolidierung der Demokratie. Im Rahmen der Überwindung der akuten Defizite bei der sozialen Sicherheit, ein Erbe von Strukturanpassung und Diktatur in Lateinamerika, war die Begleichung der *deuda social*, der sozialen Schuld, ein ausdrückliches Ziel der Mitte-links-Koalitionen. Der Ausbau von Programmen zur Armutsbekämpfung ist ein geeigneter Ansatz zur Behebung von Armut und sozialer Ausgrenzung und zur Stärkung der sozialen Kohäsion, besonders in einem Kontext, in dem die Regierungskoalitionen nur geringen Spielraum zur Veränderung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik haben. Während die Behauptung einer »natürlichen« Nähe von Mitte-links-Regierungen und einer Politik der direkten Unterstützung der Haushalte¹³

12. A. Barrientos: «Labour Markets and the (Hyphenated) Welfare Regime in Latin America» in *Economy and Society* Vol. 38 Nr. 1, 2009, S. 87-108.

13. Länderübergreifende Untersuchungen zum Gewicht der Armut stellen einen Zusammenhang zwischen Mitte-links-Regierungen und niedrigeren Armutsraten fest. S. Jennifer Pribble, Evelyne Huber und John D. Stephens: *The Politics of Poverty in Latin America and the Caribbean*, American Political Science Association, Washington, DC, 2005, mimeo. Dazu auch Nancy Birdsall, Nora Lustig und Darryl McLeod: «Declining Inequality in Latin America: Some Economics, Some Politics», Working Paper Nr. 1120, Tulane University, New Orleans, 2011; sowie Luis Felipe López-Calva und N. Lustig: *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Brookings Institution / UNDP, Washington, DC, 2010.

sicher weitgehend unbestritten sein dürfte, sollte diese Feststellung doch nicht überbewertet werden. Auch die Mitte-rechts-Regierungen von Mexiko, Kolumbien, El Salvador und seit kurzem auch Chile unterstützen Programme zur Armutsbekämpfung. Tatsache ist auch, dass populistische Mitte-links Regierungen wie in Nicaragua (Ortega) und Venezuela (Chávez) keineswegs reguläre direkte Transfers an Haushalte unter der Armutsgrenze zu einem Eckpfeiler ihrer Politik gemacht haben. Der Einfluss der Mitte-links-Regierungen auf den Ausbau der Sozialhilfe in Lateinamerika ist zwar groß, sollte aber nicht überschätzt werden.

Die wahrgenommene Wirksamkeit bahnbrechender Transferprogramme zur menschlichen Entwicklung in Lateinamerika hat bei der Sicherung der öffentlichen und politischen Unterstützung in Brasilien und Mexiko eine große Rolle gespielt¹⁴. Zu einem nicht unwesentlichen Teil stammt diese wahrgenommene Wirksamkeit der Programme *Bolsa Escola* in Brasilien und *Progresa* in Mexiko von der Ausgestaltung des Programms im Sinne einer sozialen Investition. Ihr Ziel ist nicht nur auf die Milderung der Armut begrenzt, sondern verfolgt stattdessen eine weitaus ehrgeizigere Förderung der produktiven Fähigkeiten der jüngeren Generationen. Die Armutsforschung hat nicht nur die Notwendigkeit dargelegt, auf die mehrdimensionale Natur der von den Haushalten in extremer Armut zu bewältigenden Defizite einschließlich ihrer Dauer einzugehen. Sie hat zugleich geholfen, politische Instrumente so zu gestalten, dass die Haushalte nach Armutsniveau eingestuft und die Wirkung der Programme gegen die Armut evaluiert werden können. Die Programme haben daher bei Politikern und der Bevölkerung an Glaubwürdigkeit gewonnen. Den politischen Entscheidungsträgern und den Steuerzahlern ist auch die Tatsache nicht entgangen, dass die Haushaltsansätze für Sozialhilfe nicht einmal 1% des BIP ausmachen. Die neue Sozialhilfe in Lateinamerika gilt zu Recht als wissenschaftlich begründet, auf soziale Investition ausgerichtet und dazu geeignet, eine Verringerung der Armut zu erzielen.

**Die neue Sozialhilfe
in Lateinamerika gilt zu
Recht als wissenschaftlich
begründet, auf soziale
Investition ausgerichtet
und dazu geeignet,
eine Verringerung der
Armut zu erzielen ■**

14. Kathy Lindert und Vanina Vincensini: «Social Policy, Perceptions and the Press: An Analysis of the Media's Treatment of Conditional Cash Transfers in Brazil», Discussion Paper, The World Bank, Washington, DC, 2008.

■ **Auf dem Weg zu einem neuen Gleichgewicht bei den öffentlichen Zuweisungen zur Sozialversicherung und zur Sozialhilfe**

Das relative Gewicht von Sozialversicherung und Sozialhilfe ist in der Forschung seit langem Gegenstand von Diskussionen. Die in Forschung und Politik geführte Debatte darüber, wie wünschenswert und wirksam die Sozialversicherungsreformen der 90er Jahre waren, drehte sich um die relative Wirksamkeit von alternativen Versicherungsmodellen, insbesondere zwischen leistungsorientierten versus beitragsorientierten Plänen. Die Debatten in Forschung und Politik sind in den 2000er Jahren hinsichtlich der Frage gespalten, bis zu welchem Punkt Sozialleistungen aufgrund von Rechtsansprüchen auf der einen und aufgrund von Bedürftigkeit auf der anderen Seite Fortschritte in Richtung universeller Formen sozialer Sicherheit untergraben. Die Diskussion dieser Themen geht häufig von einer normativen Sichtweise der idealen Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme aus. Wird das Augenmerk jedoch stattdessen auf die Zuteilung öffentlicher Zuwendungen gelegt, so ist es möglich, die voraussichtlichen Auswirkungen der kürzlichen Veränderungen und nicht ihre Distanz zu idealen Systemen zu untersuchen¹⁵. Dieser Ansatz trägt der Tatsache Rechnung, dass die lateinamerikanischen Sozialversicherungssysteme, ob solidarische »öffentliche« oder individuell finanzierte »private« Altersvorsorgesysteme, in hohem Umfang öffentlich subventioniert werden. Die Sozialhilfe ist dagegen ausschließlich durch öffentliche Zuwendungen finanziert. Damit richtet sich das Augenmerk auf die Zuordnung der öffentlichen Zuwendungen. Abbildung 2 stellt die öffentlichen Zuwendungen in Brasilien dar.

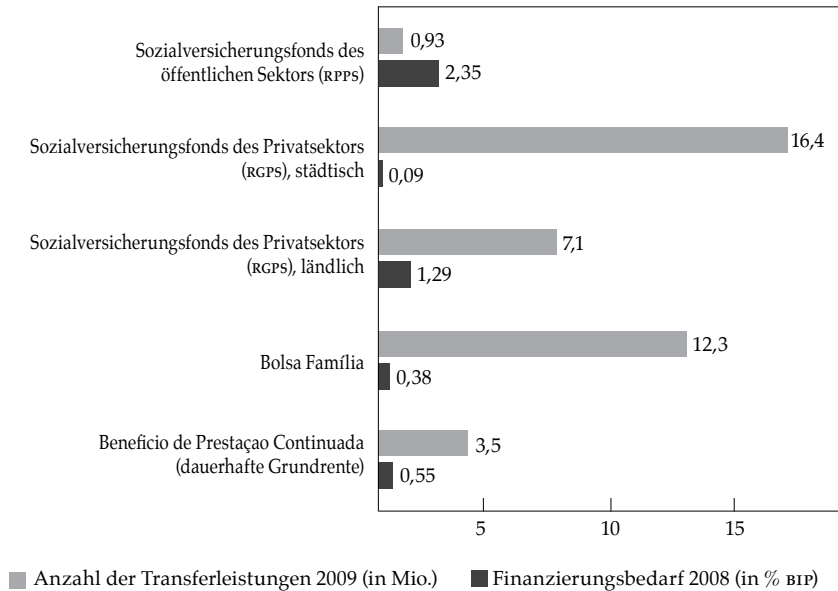
Öffentliche Zuwendungen an die Sozialversicherung haben vor allem deshalb einen begrenzten Einfluss auf die Entwicklung von Armut und Ungleichheit in Lateinamerika, weil sie lediglich formell beschäftigten Arbeitnehmern zugutekommen. Eine Analyse der Verteilungseffekte der Sozialhilfe belegt andererseits, dass sie länderübergreifend für die Armutsbekämpfung bedeutsam, ihr Einfluss auf die Einkommensverteilung jedoch begrenzt ist. Die Sozialhilfe hat eine länger anhaltende, stärkere Wirkung als die Sozialversicherung, was sich mit den Erkenntnissen aus der wachsenden Literatur über die Verteilungseffekte von Steuern und Transferzahlungen in der Region deckt¹⁶.

15. A. Barrientos: «On the Distributional Implications of Social Protection Reforms in Latin America», Working Paper Nr. 2011/69, UNU / WIDER, Helsinki, 2011.

16. Emmanuel Skoufias, K. Lindert und Joseph Shapiro: «Globalization and the Role of Public Transfers in Redistributing Income in Latin America and the Caribbean» in *World Development* Vol. 38 Nr. 6, 2010, S. 895-907.

Abbildung 2

**Brasilens soziale Sicherheit: Finanzierungsbedarf
und Transferzahlungen, 2008-2009**



Quelle: Berechnungen des Autors nach Angaben von Ana Cleusa Serra Mesquita, Luciana de Barros Jaccoud und Maria Paula Gomes dos Santos: «Garantia de Renda na Política Social Brasileira: Entre a Proteção aos Riscos Sociais e o Alívio à Pobreza», IPEA, Brasília, 2010, mimeo.

Mit der Berücksichtigung der Verteilungseffekte öffentlicher Zuwendungen an Sozialversicherung und Sozialhilfe ist die Empfehlung verbunden, das Gleichgewicht zu Lasten der Sozialversicherung und zu Gunsten der Sozialhilfe als Mittel zur Maximierung der Wohlstandsauswirkungen von öffentlichen Transferleistungen neu zu bestimmen. Die Ausweitung der Sozialhilfe in der Region in den 2000er Jahren belegt, dass diese Neugewichtung bereits begonnen hat¹⁷; in mehreren Ländern der Region einschließlich Brasiliens, Mexikos und Argentiniens ist sie ein erklärtes Ziel der Regierungspolitik. Die Neugewichtung wurde durch Wachstum und steigende Steuereinnahmen begünstigt. Auch die Tatsache, dass die Sozialhilfeprogramme nur einen sehr geringen Prozentsatz des BIP ausmachen, hat zu geringem Widerstand

17. A. Barrientos: «Labour Markets and the (Hyphenated) Welfare Regime in Latin America», a. a. O.

bezüglich dieser Veränderungen beigetragen. Das hohe Niveau der öffentlichen Zuwendungen zur Sozialversicherung in den meisten lateinamerikanischen Ländern legt den Schluss nahe, dass der Spielraum für eine Neugewichtung groß ist.

■ Die Zukunft der sozialen Sicherheit in Lateinamerika

Es gibt gewichtige Gründe für die Ansicht, dass die sozialen Sicherungssysteme in der Region im vergangenen Jahrzehnt durch den Ausbau der Sozialhilfe gestärkt wurden. Hinsichtlich der Unterstützung von Kindern und Rentnern ist die Sozialhilfe ausgewogener als die Sozialversicherung, die weitgehend auf Rentenempfänger ausgerichtet ist. Die Sozialhilfe nimmt nur einen sehr kleinen Anteil der Steuereinnahmen in Anspruch und es gibt gute Gründe für die Annahme, dass mit dem Rückgang der Armut auch die Haushaltsansätze für die Sozialhilfe zurückgehen werden. Dagegen implizieren die demografischen Tendenzen, vielleicht aber auch die ungenügende Ausgestaltung, dass der Druck, den öffentlichen Beitrag zu den Versorgungsleistungen der Sozialversicherung zu erhöhen, in Zukunft kontinuierlich zunehmen wird. Die Sozialhilfe trägt zur Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit auf Bevölkerungsgruppen bei, die traditionell von den Sozialversicherungseinrichtungen nicht erfasst werden. Die Sozialhilfe leistet einen wirksamen Beitrag zur Reduzierung der andauernden extremen Armut. Mit ihr ist außerdem die Möglichkeit verbunden, die menschliche Entwicklung und die wirtschaftliche Integration von einkommensschwachen Gruppen zu verbessern. Je nach Ausgestaltung kann die Sozialhilfe zum Abbau so-

**Im Vergleich zu
Ländern mit gehobenem
mittlerem Einkommen
war die Ausbreitung
und Wirksamkeit der
Sozialhilfe in Ländern
mit niedrigem
Einkommen in der
Region begrenzt ■**

zialer Ausgrenzung beitragen. Die Zunahme der Sozialhilfe ist eine willkommene Entwicklung, weil sie eine Lücke in den sozialen Sicherungssystemen der Region schließt.

Kehrseite der Bilanz ist, dass die Sozialhilfe nur als Teil einer erfolgreichen Entwicklungsstrategie wirksam sein kann, deren Bestandteile wirtschaftliches Wachstum und die Bereitstellung von Basisleistungen sind. Programme zur Armutsbekämpfung, wie sie zur Zeit in den lateinamerikanischen Ländern bestehen, sind in Kontexten niedrigen Wachstums und akuter Defizite bei der Leistungsinfrastruktur weniger wirksam. Im Vergleich zu Ländern mit gehobenem mittlerem Einkommen war die Ausbreitung und

Wirksamkeit der Sozialhilfe in Ländern mit niedrigem Einkommen in der Region begrenzt. Die Aufrechterhaltung der dank der Ausweitung der Sozialhilfe erzielten Erfolge bei der Reduzierung von Armut und Ungleichheit wird eine verstärkte Erweiterung und Institutionalisierung erfordern, besonders in Ländern mit niedrigen mittleren Einkommen.

Der Ausbau der Sozialhilfe hat zu Veränderungen bei der Kürzung der sozialen Sicherungssysteme in der Region geführt. Die Veränderungen neigen jedoch zu einer segmentierten oder kombinierten Anordnung der Komponenten der sozialen Sicherheit¹⁸. Das Ergebnis scheint eine duale Institutionenaufstellung zu sein, bei der einerseits die Sozialversicherung Beschäftigten in einem formellen Beschäftigungsverhältnis einen qualitativ höherwertigen und hochgradig subventionierten Schutz bietet, während andererseits die Sozialhilfe den eher von niedrigen Einkommen und oft informeller Tätigkeit abhängigen Bevölkerungsgruppen einen begrenzten Schutz gibt. Die Zunahme der Sozialhilfe mag so dem Sockelcharakter der sozialen Sicherheit entgegengewirkt haben, doch wurde dies um den Preis einer vertieften Segmentierung erreicht. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, funktionierte der Ausbau der Sozialhilfe in der Region nicht als eine auswärtsgerichtete Ausweitung der Sozialversicherung (wie etwa nach geläufiger Ansicht beim Ausbau der sozialen Sicherheit in Europa). Vielmehr wurden eine Reihe von Institutionen mit einer neuartigen Logik, institutionellen Verankerung und Finanzierung eingeführt.

Wie werden sich solche kombinierten sozialen Sicherungssysteme weiterentwickeln? Die derzeitigen Diskussionen in Forschung und Politik haben bisher keine definitive Aussage zum Thema hervorgebracht. Die neue Orthodoxie spricht sich für eine stärkere Integration von Sozialversicherung und Sozialhilfe sowie für eine dringende Verbesserung der Arbeitsmarktpolitik aus¹⁹. Für Länder mit niedrigen mittleren Einkommen in der Region sind die Aussichten anders als für solche mit höheren mittleren Einkommen. In Ländern mittlerer Einkommen sind die Bedingungen für die Integration hoch entwickelter, seit langem bestehender Sozialversicherungseinrichtungen mit einer neuen Sozialhilfe äußerst komplex. In den meisten Ländern ist die institutionelle Verankerung der Sozialhilfe von der Sozialversicherung getrennt, im Bereich eines Ministeriums für Soziale Entwicklung statt im Ministerium für Arbeit

18. Ebd.

19. CEPAL: *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, CEPAL, Santiago de Chile, 2006; F.H.G. Ferreira und D. Robalino: a. a. O.; S. Levy: a. a. O.; Helena Ribe, D.A. Robalino und Ian Walker: *Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean. From Right to Reality*, The World Bank, Washington, DC, 2010.

und Soziale Sicherheit. Dies deutet auf eine langfristige Trennung hin. Dagegen ist die Lage in Ländern mit niedrigen mittleren Einkommen und gering entwickelten, schwachen Sozialversicherungseinrichtungen mittelfristig weit weniger komplex. Die Ausweitung der Sozialhilfe wird dort kaum Sozialversicherungseinrichtungen mit marginalem Deckungsgrad untergraben.

Die zukünftige Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme wird von mehreren kritischen Punkten abhängen. Erstens werden der Umfang und die Geschwindigkeit der derzeitigen Neugewichtung der öffentlichen Zuwendungen starke Auswirkungen auf den künftigen Aufbau der Sozialversicherungssysteme haben. Die mit der Sozialversicherung und der Sozialhilfe angestrebten Verteilungseffekte sollten ein wichtiges Kriterium für die Zuweisung öffentlicher Zuwendungen an die soziale Sicherheit sein. Zweitens muss vor allem in Ländern mit höheren mittleren Einkommen verstärkt daran gedacht werden, wie Beschäftigten mit niedrigem Einkommen Anreize zur Beitragszahlung an die Sozialversicherung geboten werden können. Drittens ist es wesentlich, die Funktionsweise von Arbeitsmärkten und die Struktur der Haushalte in die Diskussion einzubringen, die mit der Zeit die Wirksamkeit der Sozialversicherung bei der Gewährleistung von Schutz gegen soziale Gefahren geschwächt haben. Mittel- und langfristig werden soziale Sicherungssysteme auf der Grundlage des Bürgerversicherungsprinzips umfassender sein als solche, die auf dem Beitragsprinzip beruhen. ☐

Ecuador Debate

Abril de 2012

Quito, Ecuador

Nº 85

COYUNTURA: Diálogo sobre la coyuntura: Protesta social y reactivación de la oposición política. Conflictividad socio-política: noviembre 2011- febrero 2012. TEMA CENTRAL: El reino (de lo) imaginario: Los intelectuales políticos ecuatorianos en la construcción de la Constitución de 2008. Los intelectuales en su laberinto (la ilusión de lo político). Gramsci y los intelectuales. La desvinculación social y el intelectual disidente. Intelectuales indígenas ecuatorianos: tensiones y desafíos ante el sistema educativo formal. Gobernabilidad y autonomía. Dos cuestiones claves para el estudio de los profesionales y expertos. DEBATE AGRARIO-RURAL: Comunidades y territorio en la Costa del Ecuador. ANÁLISIS: Condición laboral y proyecciones culturales en San Andrés, Cantón Guano. La derrota de las organizaciones socialistas en México (Estado de Hidalgo) 1917-1942. RESEÑAS.

Ecuador Debate es una publicación del Centro Andino de Acción Popular. Redacción: Diego de Utreras 733 y Selva Alegre, Apartado aéreo 17-15-173-B, Quito, Ecuador, Tel.: 2 522763. Correo electrónico: <caap1@caap.org.ec>.

Was steckt hinter den Modellen von Venezuela, Bolivien und Ecuador?

Venezuela, Bolivien und Ecuador haben sich für einige Beobachter in eine Art lateinamerikanische »Achse des Bösen« verwandelt, während andere in den drei Ländern eine »revolutionäre Achse« sehen. Eine Analyse der tatsächlichen Wirtschafts- und Sozialpolitiken ermöglicht hingegen, Fortschritte und offene Flanken zu benennen, ohne dabei in einen ideologischen Bias zu verfallen, wie es bei Analysen zu diesen Ländern häufig der Fall ist. Das in diesen drei Ländern eingesetzte Modell basiert auf einem ausgleichenden Staat, der von hohen Rohstoffpreisen getragen wird und der trotz der internationalen Krise antizyklische Politiken umzusetzen vermochte. Zugleich wurden mit der Losung »eine Heimat für alle« verschiedene Sozialprogramme ins Leben gerufen. Die Kluft zwischen tatsächlicher Sozialpolitik und den radikalen Diskursen ist groß. Noch scheinen die Akteure nicht bereit, sich einer komplexeren Diskussion über eine zukünftige Transition zum Postneoliberalismus zu stellen.

PABLO STEFANONI

»Das einzige System, das einen Triumph der Gleichheit und Freiheit gestattet, ist der Sozialismus«, der Kapitalismus hingegen stellt das »Reich der Ungleichheit und der Unterdrückung« dar, so der venezolanische Präsident

Pablo Stefanoni: Ökonom. Leitender Redakteur von *NUEVA SOCIEDAD* und Mitverfasser von *Debatir Bolivia. Perspectivas de un proceso de descolonización* (mit Maristella Svampa und Bruno Fornillo, Taurus, Buenos Aires, 2010).

Schlagwörter: Extraktivismus, Linke, soziale Integration, Venezuela, Bolivien, Ecuador.

Übersetzung: Roland Heimler.

Hugo Chávez Frías in einer Erklärung Mitte Februar 2012¹. »Entweder stirbt der Kapitalismus oder es stirbt die Mutter Erde«, sagte Evo Morales 2010 auf dem alternativen Klimagipfel in Tiquipaya². Und der ecuadorianische Staatschef und Ökonom Rafael Correa hob hervor, dass »die Herausforderung des modernen Sozialismus darin besteht, das Entwicklungsmodell zu ändern«³. Alle drei Präsidenten gehören Ländern an, die gemäß der These der »zwei Linken« dem radikalen Block der politischen Landkarte Lateinamerikas zugeordnet werden: Für die einen sind sie radikal, weil diese Gruppe einen

**Wenn wir die Entwicklungen
in den drei Ländern
jedoch etwas genauer unter
die Lupe nehmen, dann
zeigt sich, dass sich
die Regierungspolitiken
eher auf der Suche nach
einem »guten Kapitalismus«
befinden als nach
einem antikapitalistischen
oder sozialistischen
Modell zu streben ■**

wirklichen Wandel in Richtung einer postkapitalistischen Zukunft darstelle, und für die anderen, weil sie eine überholte, populistische und antidemokratische Linke bilde.

Wenn wir die Entwicklungen in den drei Ländern jedoch etwas genauer unter die Lupe nehmen, dann zeigt sich, dass sich die Regierungspolitiken eher auf der Suche nach einem »guten Kapitalismus« befinden (mehr Staat und öffentliche Investitionen in Infrastruktur, Gleichgewicht zwischen Finanzkapital und Produktivkapital, mehr Rechte für Arbeiter und Marginalisierte, Sozialpolitik) als nach einem antikapitalistischen oder sozialistischen Modell zu streben. Das Motto »Jetzt gibt es eine Heimat für alle« und seine Varianten verweisen auf die Zielsetzung, einen neuen Sozialpakt zu beschließen und jene traditionell marginalisierten Gruppen zu integrieren, die sich von elitären und rassistischen nationalen Projekten ausgeschlossen fühlten. Deswegen betonen die »populistischen« Diskurse auch die Existenz von zwei Ländern (in einem): ein sichtbares und integriertes, das »offizielle« Land, und ein anderes, unsichtbares, inoffizielles und zugleich sehr reales Land, das »wirkliche Land« (ein politisch-analytischer Aspekt, der von gewissen »antipopulistischen« Analysen vernachlässigt wird). Die Entwicklungen in Venezuela, Bolivien und Ecuador bezogen ihre Identität aus der Kritik an

1. «Nuevo intento de la burguesía y sus jefes imperiales será pulverizado por el pueblo» in *El Correo del Orinoco*, 15.2.2012, <www.correodelorinoco.gob.ve/politica/nuevo-intento-burguesia-y-sus-jefes-imperiales-sera-pulverizado-por-pueblo/>.

2. AFP, 20.4.2010.

3. *Periodistas en español*, <www.periodistas-es.org/politica/rafael-correa-el-desafio-del-socialismo-moderno-es-cambiar-el-modelo-de-desarrollo>, 29.7.2011.

der »korrupten und ausgrenzenden Demokratie« und sie werden von einem Wandel der Eliten in Machtpositionen begleitet.

Aber zugleich lässt sich ein gemeinsamer Aspekt der »Bolivarischen Revolution« in Venezuela, der »demokratischen und kulturellen Revolution« in Bolivien und der »Bürgerrevolution« in Ecuador ausmachen. Diese Transformationsprozesse, die sich bemerkenswerterweise alle als »Revolutionen« definieren, gleichen sich hinsichtlich der extraktiven Ausrichtung ihrer Ökonomien, der sich erzeugenden Rentendynamiken⁴ und der Schwierigkeit, Ideen für eine mittel- und langfristig angelegten Übergang zu einer postextraktiven Wirtschaft zu entwerfen. Wie bereits gezeigt, werden diese »Paradoxe des Überflusses« häufig von einer schwach ausgebildeten Institutionalität, Verzerrungen bei der Zuteilung von Ressourcen (mit den Worten von Fernando Coronil auch als »Holländische Krankheit« oder als »neokoloniale Krankheit« bezeichnet⁵), einem simplistischen Verständnis von Entwicklung (magischer Staat oder Kultur der Wunder, wonach alles möglich ist, »weil wir reich sind«) und schließlich einem hohen Grad an Etatismus, Zentralismus und Vertikalismus begleitet, welche die Konsolidierung des Bürgersinns behindern und Demokratien plebiszitären Zuschnitts fördern⁶. Eine der ideologischen Ableitungen ist der (nach Fernando Molina) »geologische Nationalismus«⁷, der einen »starken Staat« fordert – wie ja auch der bolivianische Vizepräsident Álvaro García Linera die aktuelle Politik Boliviens definiert. Doch zugleich kollidiert ein solcher Staat mit einer Reihe von Konsequenzen der extraktiven Logik, die seine Zielsetzungen untergraben und nach Alberto Acosta (Ex-Präsident der verfassungsgebenden Versammlung Ecuadors) wie folgt zusammengefasst werden können:

- staatliche Einrichtungen, die zu schwach sind, um die Normen durchzusetzen und staatliches Handeln zu überwachen;
- Mangel an Regeln und Transparenz, der zur eigenmächtigen Handhabung der öffentlichen Ressourcen und gemeinschaftlicher Güter anregt;
- Regierungen mit kurzfristig ausgerichteten und schlecht geplanten Politiken;
- eine in breiten Segmenten der Gesellschaft und der Regierung verankerte Illusion eines einfachen Reichtums infolge der massiven Ausbeutung und des Exports der natürlichen Ressourcen.

4. Renten sind hier die Teile von Erträgen, Einkommen und Zahlungen, die deren Opportunitätskosten übersteigen, d.h. der Überschuss über dem regulären »Wert« der eingesetzten Wirtschaftsfaktoren.

5. «¡Es el petróleo, estúpido! Petróleo y revolución: una visión general» in Mario Ayala und Pablo Quintero: *Diez años de revolución bolivariana. Historia, balance y perspectivas (1999-2009)*, Maipue, Buenos Aires, 2009.

6. Siehe den Artikel von Alberto Acosta in dieser Ausgabe.

7. F. Molina: *El pensamiento boliviano sobre los recursos naturales*, Pulso, La Paz, 2009.

Der Wille, die Rentenökonomie zu überwinden, wurde in Venezuela von Arturo Uslar Pietri mit der Formel »Erdöl säen« zum Ausdruck gebracht. Sie zielte darauf ab, die Ölrrente in produktive Wirtschaftssektoren und insbesondere in die Landwirtschaft zu reinvestieren. (In gleicher Weise stellt das Postulat einer Überwindung der Rentenökonomie in Ecuador und Bolivien eine tragende Säule des Nationalismus dar, allerdings geht es hier um die Reinvestition der Einnahmen aus den Erdgasvorkommen). Wie die Geschichte aber zeigt, ist es nicht einfach, den Extraktivismus zu überwinden – denn hierzu reicht nicht allein der Wille des Präsidenten aus. Systemunterstützende Interessensgruppen und Akteure sind tonangebend. Venezuela ist derzeit einer der größten Importeure von Nahrungsmitteln in Lateinamerika: 2010 beliefen sich die Importe auf über 5 Milliarden USD, mit steigender Tendenz⁸. Ein Importzuwachs

**Das derzeit tatsächlich
 in den drei Ländern
 bestehende Modell könnte
 man als eine Kombination
 aus Extraktivismus – mit
 einer verstärkten staatlichen
 Präsenz – und einer
 Demokratisierung der
 Verteilung der Erdgas- und
 Erdölrente bezeichnen ■**

lässt sich auch in Bolivien verzeichnen, wo die Regierung einen »großen industriellen Sprung« ankündigte, und in Ecuador, wo mit dem Entwicklungsplan *Plan Nacional del Buen Vivir* ein auf 16 Jahre angelegter Prozess angekündigt wurde, der sich vom vorherrschenden Exportmodell lösen und eine auf Biodienstleistungen basierende Wirtschaft einleiten möchte⁹.

Das derzeit tatsächlich in den drei Ländern bestehende Modell könnte man als eine Kombination aus Extraktivismus – mit einer mittels Verstaatlichungen verstärkten staatlichen Präsenz¹⁰ – und einer

Demokratisierung der Verteilung der Erdgas- und Erdölrente durch eine mehr oder weniger institutionalisierte und universelle Sozialpolitik bezeichnen. Im Allgemeinen setzt man auf Politiken, die auf Rententransfers (Anleihen) und soziale Infrastruktur (Gesundheit, Bildung, billige Nahrungsmittel usw.) abzielen. Die neuen Formen des Extraktivismus setzen nun im Gegensatz zu den alten Formen auf ausgleichende Staaten – die aktivere Umverteilungspolitik

8. «Importaciones de alimentos en Venezuela ascenderán a us\$ 6.500m en 2011» in *América Economía*, <www.americaeconomia.com/negocios-industrias/importaciones-de-alimentos-en-venezuela-ascenderan-us6500m-en-2011>, 22.11.2010.

9. República del Ecuador, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado plurinacional e intercultural*, Quito, 2009.

10. Trotz allem kritisieren einige Sektoren Chávez dahingehen, dass er mit den Gesellschaftsverträgen mit multinationalen Unternehmen die Verstaatlichung der 70er Jahre abschwäche. Siehe hierzu <www.soberania.org>.

verfolgen –, ohne aber mit dem Modell der Ausbeutung und des Rohstoffexports (Bergbau, Erdölförderung und intensive Monokulturen) zu brechen¹¹. Dies führte – auch aufgrund des internationalen Booms bei den Rohstoffpreisen – zu positiven Ergebnissen in der Armutsbekämpfung. Doch das neoextraktive Modell erwies sich als unfähig, die Grundlagen zu schaffen, um Wohlfahrtsstaaten südamerikanischen Zuschnitts Gestalt zu verleihen¹². Trotz der Diskurse, die viel von der Illusion hinsichtlich der Entwicklung und Industrialisierung vermitteln, gibt es nur geringe Fortschritte in der Erstellung einer mittel- oder sogar langfristigen postextraktiven Agenda. Insoweit ist auf einen Unterschied im Falle Ecuadors hinzuweisen, wo der Einfluss der Umweltproteste (und der Alternativvorschläge) zumindest auf dem Papier stärker ausgeprägt ist als in Bolivien oder Venezuela¹³.

■ Venezuela

Das neue »kommunale Wirtschaftssystem« in Venezuela gibt z.B. Anlass zu Zweifel, das es größtenteils mit dem Scheitern eines früheren Ansatzes zur Förderung der Genossenschaften in Verbindung steht. Unmengen an staatlichen Subventionen reichten nicht aus, um das neue System zum Funktionieren zu bringen¹⁴. Kommunale Unternehmen zahlen – zumindest für »einen bestimmten Zeitraum« – keine Steuern. Nach Einschätzung des Abgeordneten Alfredo Murga, Vorsitzender des Parlamentsausschusses für Bürgerbeteiligung, ist »diese Zahlung in einer gesunden Steuerverwaltung nicht erforderlich, denn dafür gibt es ja die Eröleinnahmen«. Murga ergänzt, dass »es eine lange Übergangsfrist geben wird, in der kapitalistische und nicht-kapi-

11. Siehe die Artikel von A. Acosta und E. Gudynas in dieser Ausgabe.

12. E. Gudynas: «Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano» in *Nueva Sociedad* Nr. 237, 1-2/2012, verfügbar unter <www.nuso.org/upload/articulos/3824_1.pdf>.

13. »Der *Plan del Buen Vivir* [in Ecuador] für die Regierungsperiode 2009-2013 ist innovativ, radikal und kohärent. Zu seinen richtungweisenden Prinzipien gehört die Rückkehr des Staates zu seiner Umverteilungs- und wirtschaftlichen Orientierungsfunktion, was auf einen republikanischen Egalitarismus und einen Wandel des Akkumulationsmodells verweist, von dem alten und bekannten Modell des Primärgüterexports hin zu einem endogenen, biozentrierten Modell, das auf der Nutzung der Dienstleistungen im Bereich der Biodiversität, des Wissens und des Tourismus basiert«. Pablo Ospina: «Promesas temporales. El cambio del régimen de acumulación, propuestas y realizaciones de la revolución ciudadana (Ecuador)» in AAVV: *¿Otros mundos posibles? Crisis, gobiernos progresistas y alternativas de sociedad*, Rosa-Luxemburg-Stiftung / Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 2012, verfügbar in: <www.raulzelik.net/images/rzdownload/otrosmundos2.pdf>. Siehe auch René Ramírez Gallegos: «Izquierdas y 'buen capitalismo'. Un aporte crítico desde América Latina» in *Nueva Sociedad* Nr. 237, 1-2/ 2012, verfügbar unter <www.nuso.org/upload/articulos/3818_1.pdf>.

14. Marc Saint-Upéry: *El sueño de Bolívar. El desafío de las izquierdas sudamericanas*, Paidós, Barcelona, 2008.

talistische Produktionsformen nebeneinander bestehen, und dies solange, bis eine reife Gesellschaft die kapitalistische Variante überwinden wird. Das kapitalistische Produktionsschema wird nicht mit einem Federstrich beseitigt«. Und ein weiterer Abgeordneter in demselben Ausschuss wies darauf hin, dass es in den kommunalen Unternehmen »keine Privilegien und hierarchische Positionen geben wird und alle gleich viel erhalten werden«¹⁵. Bildet dieses Projekt folglich ein weiteres »postkapitalistisches« Experiment, das von der Erdölrente gestützt wird?

Diese Frage ist im Kontext der Nachhaltigkeit implementierter Politiken, des Ausmaßes ihrer Institutionalisierung und ihres Einflusses auf die Lebensbedingungen der ärmsten Gesellschaftsschichten zu betrachten.

Von allen drei Ländern hat Venezuela die meisten Politiken umzusetzen versucht, und zugleich ist es auch dasjenige Land, in dem diese Unternehmungen am stärksten von dem bestehenden Institutionengefüge abgekoppelt wurden. In Bolivien und Ecuador waren die Maßnahmen weniger kreativ und zum Teil weniger ambitioniert, obgleich sie als neue Rechte Eingang in die Gesetze und Verfassungen fanden. In Venezuela hat man mit verschiedenen

**Es war Chávez
selbst, der das
laufende Projekt als
»Erdölsozialismus«
definierte ■**

Mechanismen versucht – in einer ersten Phase mit »bürgerlich-militärischen Einsätzen« –, »massive und beschleunigte Integrationsprozesse« mittels »einer gerechteren Verteilung der Öleinnahmen« umzusetzen. Die Kritiker der Rentenökonomie sprechen von einer »Lagerkultur«, in der nicht nachhaltige Sonderprogramme vorherrschen¹⁶. Es war jedoch Chávez selbst, der implizit das Scheitern einer Entwicklungsagenda für die Zeit nach dem Erdöl eingestand und das laufende Projekt als »Erdölsozialismus« definierte.

Während der TV-Sendung *Aló Presidente* (Nr. 288) erläuterte der venezolanische Staatschef, dass »wir mit Nachdruck an der Gestaltung eines sozialistischen Modells arbeiten, das stark von dem Modell abweicht, das sich Marx im 19. Jahrhundert ausdachte. Das ist unser Modell, dass wir über diesen

15. Mayela Armas H.: «En las empresas comunales se eliminará división del trabajo» in *El Universal*, 30.6.2010.

16. Rafael Uzcátegui: *La revolución como espectáculo. Una crítica anarquista al gobierno bolivariano*, El Libertario / La Cucaracha Ilustrada / Libros de Anarres / La Malatesta / Tierra del Fuego, Buenos Aires, 2010.

Reichtum an Erdöl verfügen«. Zudem bekräftigte er, dass »man sich den Erdölsozialismus nicht ohne Erdölgewinnung vorstellen kann« und dass diese Ressource »unserem Wirtschaftsmodell eine besondere Gestalt gibt«¹⁷.

Die Zielsetzung des Sozialismus – auch wenn er sich einer utilitaristischen Formel des 19. Jahrhunderts bedient – besteht in der Maximierung des gesellschaftlichen Glücks (»das größtmögliche Glück für die größtmögliche Zahl von Personen«). Vor diesem Hintergrund waren die Sozialprogramme, so genannte Missionen, der erfolgsversprechendste Ansatz zur Erlangung dieses Ziels. Sie wurden 2003 ins Leben gerufen und erzielten in Venezuela wie auch im Ausland große Aufmerksamkeit. Ihre Entstehung ist in Zusammenhang mit der politischen Konjunktur zu suchen. Chávez selbst stellte eine Verbindung zwischen den Missionen und den Umfragewerten her, die ihn als Verlierer des Referendums sahen, das 2004 von der Opposition zur Amtenthebung des Präsidenten angestrengt worden war. Der Plan, Missionen einzuführen, wurde in einer Notsituation mit Fidel Castro koordiniert¹⁸.

Der Plan ging auf. Chávez wurde 2004 mit deutlicher Mehrheit im Amt bestätigt, was sich als Boomerang-Effekt für die Opposition erwies. Und die Missionen entwickelten sich zum wichtigsten Aspekt der bolivarianischen Sozialpolitik. Sogar einige Kritiker von Chávez akzeptieren, dass sie zumindest in ihrer Anfangsphase positive Auswirkungen hatten: weitreichende Deckung, Selbstorganisation und soziales Empowerment, Investition hoher Beträge, etc. Die Mission *Barrio Adentro* sollte die Defizite im Gesundheitssektor beheben (vor allem mit kubanischen Ärzten, die Fidel Castro in Hülle und Fülle »exportierte«). Die Missionen *Robinson*, *Ribas* und *Sucre* waren für Alphabetisierungskampagnen und die Bekämpfung des Schulabbruchs zuständig. Die Mission *Mercal* bot Lebensmittel zu niedrigen Preisen vor dem Hintergrund einer steigenden Inflation. Die Mission *Hábitat* war im Bereich städtischer Siedlungen tätig und die Mission *Vuelvan Caras* in der beruflichen Fortbildung. Alle Missionen hatten einen starken Einfluss in den Armenvierteln: Zwischen 2004 und 2006 deckte laut Yolanda D' Elía und Cristyn Quiroz die Mission *Mercal* 50% der Bevölkerung und die Mission *Barrio Adentro* 30% ab. Laut Ergebnissen der von denselben Autoren zitierten

17. Presseabteilung der PDVSA: «Chávez: Estamos construyendo un socialismo petrolero muy diferente del que imaginó Marx» in *Aporrea.org*, <www.aporrea.org/ideologia/n98719.html>, 29.7.2007.

18. Marta Harnecker: «Intervenciones del Presidente el día 12 de noviembre del 2004», zitiert in R. Uzcátegui: op. cit.

Umfrage über Haushaltsausgaben profitierten 2007 etwa 48% der Bevölkerung von mindestens einer Mission¹⁹.

Die erste Kritik betrifft, wie bereits erwähnt, den Ad-hoc-Charakter der Missionen (die Einrichtungen bzw. Programme werden generell von der Erdölgesellschaft PDVSA finanziert). Die Regierung begründete dies mit der Notwendigkeit, bürokratische Hindernisse zu vermeiden und die Politiken schnell aus der Taufe heben zu können. (Der alte Staat erscheint demnach als Hindernis für die Revolution, das durch die Schaffung von Parallelstruktu-

**Seit 2006 ist die
Wirkungskraft der
Missionen aufgrund
geringerer Finanzmittel
und einer geringeren
Anzahl kubanischer
Ärzte gedämpft worden ■**

ren, die häufig nur kurzfristig existieren, umgangen werden muss). Seit 2006 ist die Wirkungskraft der Missionen aufgrund geringerer Finanzmittel (Venezuela weist eine hohe Inflation mit Rezession sowie eine Unterversorgung an Produkten auf²⁰) und einer geringeren Anzahl kubanischer Ärzte gedämpft worden. Chávez gab 2009 zu, dass »der Grad an Wirksamkeit, den die Mission *Barrio Adentro* immer hatte, gesunken ist. Wir untersuchen das The-

ma, die Gründe, die Ursachen«. Ähnliches geschah mit der Mission *Mercal*, ebenfalls infolge einer Reduzierung der Finanzierung des Programms (Verkaufsstellen, Bereitstellung von Produkten usw.).

Es handelt sich kurzum um eine strukturelle Problematik: die Entkopplung der Sozialpolitik von bestehenden Institutionen, die Finanzierung mittels disperser extrabudgetärer Mechanismen (zusätzlich zum niedrigen Durchführungsgrad, geringer Transparenz und hoher operativer Kosten) und die Schwierigkeit, sie in einen neuen Staatstyp zu integrieren, der jenseits der konjunkturellen politischen Schwankungen mittelfristige Voraussicht besitzt.

19. Y. D'Elia und C. Quiroz: «Las misiones sociales: ¿una alternativa para superar la pobreza?», Ildis, Caracas, 2010.

20. Laut Daten der venezolanischen Zentralbank stieg die Inflation 2011 auf 26%, während zugleich der Rezessionstrend überwunden und ein Wachstum von 4,5% verzeichnet wurde. Das oberste Bankeninstitut weist darauf hin, dass der Anstieg des BIP durch den Bausektor forciert wurde, insbesondere durch die Gran Misión Vivienda Venezuela, einem staatlichen Förderprogramm, in dessen Rahmen die Regierung 2011 über 150.000 Wohnungen bauen ließ, was auch Einfluss auf die damit verbundenen Produktivketten hatte. «BCV: Economía venezolana creció 4,2 por ciento en 2011» in *Radio Nacional de Venezuela*, 22.2.2012, <www.rnv.gov.ve/noticias/?act=ST&f=2&t=177464>.

So sind bis 2007 Fortschritte in der Armutsbekämpfung zu beobachten. Die »Blütezeit« der Missionen deckte sich teilweise mit einem Produktions- und Konsumwachstum, welches wiederum das Wachstum an Arbeitsplätzen und der Reallöhne forcierte: Zwischen 2004 und 2007 war der durch die Öleinnahmen verursachte Aufschwung stärker als die Expansionsphase bei den Preisen in den 1970er Jahren. Dennoch blieb die Eingliederung in den Arbeitsmarkt problematisch. Das öffentliche Gesundheitswesen machte zwischen 2008 und 2009 seine größte Krise durch – selbst die Behörden mussten den funktionellen Kollaps des Gesundheitssystems eingestehen. Hinzu kommt noch das große Ausmaß an Unsicherheit, von der vor allem die Bewohner der Armenviertel betroffen sind.

■ Bolivien

Die Schwierigkeit, Einfluss der Sozialpolitik und Auswirkungen des Wirtschaftsbooms aufgrund der hohen Rohstoffpreise zu unterscheiden, zeigt sich im Falle Boliviens. Die Wirtschaft des Landes erhält Rückenwind aufgrund der hohen Preise fossiler Energieträger und anderer Mineralien und die Regierungspropaganda preist Boliviens erneute Bedeutung im Bergbau nach dem Einbruch des Zinnpreises in den 80er Jahren. Wir befinden uns also in einer Boomphase des Renten(Konjunktur)zyklus einer Wirtschaft, in der 80% der Exporte auf Erdgas, Bergbau und Soja entfallen. Das Land erlebt einen in der jüngsten Geschichte nicht gekannten Wirtschaftsaufschwung mit deutlichen Auswirkungen auf die Bauwirtschaft in den wichtigsten Städten Boliviens.

Wie bereits angedeutet befinden sich die *Bonos* im Mittelpunkt der Sozialpolitik von Evo Morales. Diese werden mit fossilen Rohstoffen unter Beachtung relativ universeller und institutioneller Kriterien finanziert. Eine der wichtigsten Stützen ist das *Bonos*-Programm für Kinder, Senioren und schwangere Frauen. In einem Land, in dem die Mehrheit der Bevölkerung in der informellen städtischen Wirtschaft oder in der Landwirtschaft tätig ist, bilden die Senioren aufgrund des fehlenden Zugangs zu einer Altersrente zweifelsohne die sozial gefährdetste Gruppe. Vor diesem Hintergrund erweiterte die derzeitige Regierung die Deckung durch *Bonosol*, die in den 90er Jahren von Ex-Präsident Gonzalo Sánchez de Lozada ins Leben gerufen worden war, auf Personen über 60 Jahren und benannte sie in *Renta Dignidad* um. Die Zahlungen erfolgen nun monatlich anstatt jährlich. Der Betrag beläuft sich auf 200 Boliviano, was etwa 30 USD pro Monat entspricht. Im Bereich der Rentenpolitik wurde das Renteneintrittsalter auf

58 Jahre heruntergesetzt und eine Solidarrente als universelle Komponente im Rahmen des Systems für individuelle Kapitalbildung geschaffen, wobei die privaten Rentenfondsträger (AFP) durch eine Art großen staatlichen Rentenfonds ersetzt wurden. Ein Solidarfonds soll darüber hinaus die Mindestrenten stützen und mittels Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen finanziert werden. Diese Maßnahmen sind im Rahmen einer »behutsamen« makroökonomischen Politik, einer kontrollierten Inflation und moderater Gehaltserhöhungen entstanden.

Für Kinder wurde der *Bono Juancito Pinto* eingeführt. Dieser *Bono* ist Teil der im Nationalen Entwicklungsplan enthaltenen Politik für Sozialschutz und integrale kommunale Entwicklung und besteht in der Auszahlung von jährlich 30 USD an Schüler in öffentlichen Grundschulen. Als Gegenleistung verpflichten sich die Schüler, die Schule nicht abzubrechen. Da es sich um einen niedrigen Betrag handelt, ist die Wirkung dieses *Bono* in ländlichen Regionen größer, da dort die Schulabbruchs- und Armutsrate höher ist und der Geldumlauf geringer.

Jüngeren Datums ist der *Bono Madre, Niño y Niña Juana Azurduy* für schwangere Frauen. Sie erhalten 50 Boliviano (etwa 7 USD) für jede Schwangerschaftskontrolluntersuchung (bei maximal 4 Untersuchungen). Hinzu kommen 120 Boliviano (17 USD) für postnatale Kontrolluntersuchungen und 125 Boliviano für ärztliche Untersuchungen bei Kleinkindern unter 2 Jahren, um die Kinder- und Müttersterblichkeit zu reduzieren²¹. Diese Politiken führten zur Einforderung staatlicher Unterstützungsmaßnahmen für andere Bevölkerungsgruppen, wie zum Beispiel Behinderte, die nun von der *Mission Solidaria Moto Méndez* profitieren. Diese Mission arbeitet mit kubanischer und venezolanischer Unterstützung im Rahmen der Bolivarianischen Allianz für die Völker unseres Amerikas (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*, ALBA) und, wie auch bei früheren sozialpolitischen Maßnahmen, mit Unterstützung der bolivianischen Streitkräfte, und übergibt nach einer medizinischen Begutachtung »technische Hilfe«, darunter Rollstühle, Krücken, Spezialmatratzen usw. Vor kurzem wurde auch ein jährlicher *Bono* für Behinderte bewilligt.

21. Indigene Organisationen wenden kritisch ein, dass die Konditionierung des *Bonos* einen Zugang zu den Leistungen in Regionen verhindert, in denen keine Gesundheitsdienste vorhanden sind.

In Bolivien arbeiten im Rahmen der ALBA mehrere hundert kubanische Ärzte und man treibt das Programm *Misión Milagro* voran, das kostenlose Operationen für Personen mit grauem Star und anderen Augenerkrankungen bietet und große Wirkung in den ärmsten Bevölkerungsschichten zeigt. *Desnutrición Cero*, das Programm zur Bekämpfung der Unterernährung, richtet sich an Kinder unter 5 Jahren und soll zunächst in den ärmsten Kommunen des Landes durchgeführt werden, um das große Ausmaß an extremer Armut einzudämmen, eines der dringendsten Probleme Boliviens.

All dies ist jedoch nicht ausreichend, um die Lebensqualität der Menschen dauerhaft zu verbessern. Obwohl in der Amtszeit von Morales das Pro-Kopf-Einkommen 2011 auf jährlich 1.833 USD anstieg, gegenüber 942 USD im Jahr 2001 (Bolivien wurde damit ein Land mit mittlerem Einkommen), ist die Armutsrate trotz der positiven Auswirkungen der *Bonos* weiterhin hoch. Zwischen 2005 und 2010 sank die landesweite Armutsrate von 60,6% auf 49,9% und die Armut in ländlichen Regionen ging von 77,6% auf 65,1% zurück. Die extreme Armut sank von 38,2% auf 28,4% (62,9% auf 44,7% in ländlichen Regionen)²². Diese Entwicklung vollzog sich vor dem Hintergrund eines beträchtlichen Wachstums der öffentlichen Investitionen, die sich in den letzten Jahren verdreifachten.

Obwohl in der Amtszeit von Morales das Pro-Kopf-Einkommen 2011 auf jährlich 1.833 USD anstieg, gegenüber 942 USD im Jahr 2001, ist die Armutsrate trotz der positiven Auswirkungen der Bonos weiterhin hoch ■

Ogleich die Regierung einige Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarkts wieder rückgängig gemacht hat, betrifft dies allein den formellen Sektor der Wirtschaft. Laut Angaben eines Berichts des Zentrum für Studien zur Entwicklung von Arbeit und Landwirtschaft (*Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario*, CEDLA) aus dem Jahr 2009 erreicht die Beschäftigungsrate im informellen Sektor 62%; lediglich 23% der Arbeitnehmer sind Mitglied einer Gewerkschaft (51% im öffentlichen Dienst und 14% im Privatsektor)²³. Die

22. Quelle: UDAPE in Álvaro García Linera: *El «oenegismo», enfermedad infantil del derechismo (O cómo la «reconducción» del Proceso de Cambio es la restauración neoliberal)*, Vicepresidencia del Estado, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, La Paz, s.d., verfügbar unter <www.rebellion.org/docs/133285.pdf>, abgerufen am 7.9.2011.

23. Silvia Escobar de Pabón und Bruno Rojas Callejas: «¡No hay derecho! Situación de los derechos laborales en Bolivia, 2009», CEDLA, La Paz, August 2010, verfügbar unter <www.cedla.org/sites/default/files/No%20hay%20derecho%20SEscobar.pdf>.

Geldsendungen der Auswanderer bieten teilweise Hilfe: Sie belaufen sich auf etwa 5% des BIP.

Zur Unterstützung der ländlichen Regionen verpflichtete sich die Regierung, eine Agrarversicherung gegen Naturkatastrophen einzuführen. Bereits 2006 wurde mit der *Tarifa Dignidad* ein ermäßigter Stromtarif bewilligt: Haushalte mit einem Stromverbrauch von maximal 70 Kilowattstunden in städtischen Regionen und 30 Kilowattstunden in ländlichen Region erhalten einen Nachlass von 25% beim Strompreis. Daneben trieb man eine Alphabetisierungskampagne mit der kubanischen Methode *«Yo sí puedo»* («Ja, ich kann») voran, die nach Abschluss Boliviens als analphabetenfreies Land erklärte. Trotz der erreichten Erfolge, an der Kommunen des Regierungslagers und der Opposition mitwirkten, erwies sich das Folgeprogramm *«Yo sí puedo seguir»* («Ja, ich kann weitermachen»), als weniger wirkungsvoll. Die erreichten Erfolge sind daher gefährdet, da in Bolivien der Analphabetismus in hohem Maße funktional²⁴ ist.

Auch im Bereich Gesundheit sind keine nennenswerten Veränderungen erkennbar, sieht man einmal von dem positiven Ad-hoc-Beitrag der kubanischen Ärzte in armen Regionen Boliviens, der Ausweitung der Arbeitszeit der Ärzte auf acht Stunden und der Initiativen zugunsten einer allgemeinen Krankenversicherung ab, die der Umsetzung verfassungsrechtlicher Forderungen dienen: »Artikel 35.I. Der Staat muss auf allen Ebenen für das Recht auf Gesundheit eintreten und dazu Politiken fördern, die auf eine Verbesserung der Lebensqualität, den allgemeinen Wohlstand und den kostenlosen Zugang der Bevölkerung zu Gesundheitsdiensten abzielen. (...) Artikel 36.I. Der Staat garantiert den Zugang zur allgemeinen Krankenversicherung«.

Auf diese Weise erreicht die Sozialpolitik ein gewisses Ausmaß an Umverteilung und ein großes Ausmaß an symbolischer Vergütung (Evo Morales, Minister und Militärs verteilen selbst, mit Geldscheinen in der Hand, das Schülerstipendium *Juancito Pinto*) in traditionell marginalisierten Schichten. Hinzu kommt die Übergabe von Land an indigene Gemeinden und Bauern. Diese Politiken sind jedoch, obgleich sie sich bereits in subjektive

24. *Funktionaler Analphabetismus* oder *Illetrismus*: die Unfähigkeit, die Schrift im Alltag so zu gebrauchen, wie es im sozialen Kontext als selbstverständlich angesehen wird. Funktionale-analphabeten sind Menschen, die zwar Buchstaben erkennen und durchaus in der Lage sind, ein paar Wörter zu schreiben, die jedoch den Sinn eines etwas längeren Textes entweder gar nicht oder nicht mühelos genug verstehen.

Rechtsnormen verwandelt haben, noch weit davon entfernt, ein Projekt für eine integriertere Gesellschaft zu skizzieren. Nicht selten verwechselt selbst Morales die Notwendigkeit und Dringlichkeit dieser (moderaten) monetären Transferleistungen mit der Reichweite, die man durch eine umfassendere Diskussion der Themen Integration und soziale Gerechtigkeit erreichen sollte.

All dies offenbart die Bedeutung der Schaffung produktiver Arbeitsplätze und größerer Anstrengungen im Bildungswesen. Bolivien befindet sich heute zwischen einer Entwicklungssillusion (große Industrien, einschließlich »riesiger Stauwerke« in der Amazonasregion – in den Worten des Vizepräsidenten García Linera – und »immenser Atomkraftwerke« im Salar de Uyuni – wie die staatliche Zeitung *Cambio* ankündigt –) und kommunitaristischen Illusionen vom Aufbau einer von Bolivien ausgehenden neuen, nicht-westlichen und postkapitalistischen Zivilisation (Stichwort «*vivir bien*» – «gut leben»)²⁵.

■ Ecuador

In Ecuador setzt man auf eine ähnlich ausgerichtete Politik der Rententransfers, obgleich es auch gelungen ist, eine progressive Steuerreform durchzusetzen. Letzteres wurde in Venezuela und Bolivien nicht diskutiert, da dort die Rentenökonomie stärker im Vordergrund steht und die Verteilung gegenüber der Umverteilung überwiegt. Einer der wichtigsten Aspekte der Sozialpolitik in Ecuador war die Erhöhung des *Bono de Desarrollo Humano* zwischen 2007 bis 2010 von monatlich 15 USD auf 35 USD. Dieses Programm, das bereits seit einem Jahrzehnt besteht, unterstützt arme sowie äußerst arme Haushalte. Die Empfänger der Leistung haben zudem Zugang zu einer Reihe zusätzlicher Programme: Darlehen für den Wohnungsbau, für kleine produktive Unternehmen und für die Bildung. Es gibt weitere Transferleistungen, die an den *Bono* gekoppelt sind: das Schülerstipendium und die Gesundheitsbeihilfe (Arztbesuche usw.). Ein zentraler Punkt ist dabei, dass aus den Empfängern des *Bono* kreditwürdige Individuen im Finanzsystem werden

Diese Politiken sind jedoch, obgleich sie sich bereits in subjektive Rechtsnormen verwandelt haben, noch weit davon entfernt, ein Projekt für eine integriertere Gesellschaft zu skizzieren ■

25. Fernanda Wanderley: «Pluralismo económico, mercado y Estado», Vortrag gehalten in der Diskussionsrunde über Entkolonialisierung, Vizepräsidentenschaft des Plurinationalen Staats Bolivien, La Paz, August 2010.

sollen (günstige Kredite werden in den drei Ländern als Instrumente zur sozialen Integration betrachtet).

Der *Bono de la Vivienda*, eine Art Eigenheimzulage, wurde von 1.800 USD auf 3.600 USD (in ländlichen Regionen auf 3.960 USD) verdoppelt und ein *Bono* für Personen, die behinderte Personen betreuen, geschaffen. Die allgemeine Subventionierung von Erdgas zur Nutzung in Privathaushalten und von Benzin wurde jedoch beibehalten und abgestufte Tarife bei den öffentlichen Dienstleistungen beschlossen²⁶. Die »Tarifa de la Dignidad« (Strom) reduziert den Preis der Kilowattstunde für Geringverbraucher um die Hälfte und verteuert zugleich den Strompreis für die (gehobene) Mittelschicht. Und schließlich legte die Regierung im Rahmen der Bekämpfung der Inflation und der Folgen der Nahrungsmittel- und Wirtschaftskrise von 2008 und 2009 direkte Subventionen für bestimmte Produkte und Materialien fest (Weizenmehl, Agrochemikalien, Harnstoff), kontrollierte die Preise von Produkten, die besonders wichtig für den Warenkorb mit Grundnahrungsmitteln sind (Reis, Mais, Milch und Brot), und vereinbarte mit der Privatwirtschaft gewisse Rabatte auf die Verbraucherpreise.

Im Bereich des Gesundheitswesens wurden Gebühren für Arztgesprächen eingeführt, der Zugang zu kostenlosen Medikamenten erweitert und die täglichen Behandlungszeiten auf acht Stunden normalisiert. Das Wichtigste ist jedoch der Anstieg der Sozialausgaben am Gesamthaushalt. Diese Investitionen stiegen von 18% zwischen 2001 und 2006 auf nun 24%²⁷. Parallel dazu gelang es, das Verhältnis von Sozialausgaben zum Schuldendienst umzukehren (die sozialen Investitionen stiegen auf das 2,63-Fache des Schuldendienstes) und zugleich sind Verbesserungen bei den Reallöhnen zu erkennen.

Diese Politiken ermöglichten einen Rückgang der Armut (von 37% im Jahr 2006 auf 33% Mitte 2010) und der extremen Armut (von 16% auf 14%), d.h. die Reduzierung der Armut hat sich gegenüber früheren Zyklen verlangsamt (und stagniert sogar nach einem starken Rückgang zwischen 2000 und 2006). Die mit dem Gini-Koeffizienten gemessene Ungleichheit hat sich reduziert. Die Zunahme der Armut in der indigenen Bevölkerung zwischen 2006 und

26. Franklin Ramírez G.: «Post-neoliberalismo indócil. Agenda pública y relaciones socio-estatales en el Ecuador de la Revolución Ciudadana» in *Temas y Debates* Nr. 20, 10/2010.

27. Juan Ponce und A. Acosta: «La pobreza en la 'revolución ciudadana' o ¿pobreza de revolución?» in *Vanguardia*, Quito, 15.-21.11.2010.

2009 zeigt aber auch die Grenzen der öffentlichen Integrationspolitiken auf²⁸. In den letzten vier Jahren beliefen sich die Staatsausgaben auf insgesamt 74 Mrd. USD, mehr als die vorangegangenen Regierungen in den letzten 14 Jahren ausgegeben haben. Die Steuereinnahmen stiegen von 4,522 Mrd. USD im Jahr 2006 auf 7,8 Mrd. USD im Jahr 2010, wobei auch die Umverteilung anstieg: Die direkten Steuern (wie z.B. die progressive Einkommensteuer) stiegen von 26% der Steuereinnahmen im Jahr 2002 auf 40,7% im Jahr 2010, und die öffentlichen Sozialausgaben von 4,8% des BIP im Jahr 2006 auf 8,1% im Jahr 2009 und 7,9% im Jahr 2010²⁹.

■ Ausblick

Analysiert man die tatsächlich umgesetzten Politiken etwas genauer, ist es nicht schwer, eine bedeutende Kluft zwischen den Sozialpolitiken (mit progressiver Ausrichtung, aber beschränkt hinsichtlich eines neuen Sozial- und Steuerpakts) und den »radikalen« Diskursen der neuen »sozialistischen Regierungen des 21. Jahrhunderts« zu erkennen. In der Tat sind die Sozialpolitiken weiterhin an den expansiven Zyklus der internationalen Rohstoffpreise gebunden, also an eine für diese Regierungen exogene Variable. Wie in den Fällen Bolivien und Venezuela gibt es ein mikroökonomisches Problem: Wie kann man produktive und hochwertige Arbeitsplätze schaffen? So ist z.B. die Förderung des Sektors der Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen, der Genossenschaften, der kommunalen und assoziativen Unternehmungen noch unzureichend. Diese Sektoren befinden sich auf der Prioritätenliste der Regierung nicht oben, obgleich sie die meisten Arbeitsplätze schaffen und zugleich wirkungsvolle Mechanismen zur Einkommensumverteilung sind. Es

In der Tat sind die Sozialpolitiken weiterhin an den expansiven Zyklus der internationalen Rohstoffpreise gebunden, also an eine für diese Regierungen exogene Variable ■

28. Ebenda. Die Ministerin Nathalie Cely weist in einem offenen Brief an die Zeitschrift *Vanguardia*, in dem eine Zusammenfassung des Artikels von Ponce und Acosta veröffentlicht wurde, die vorgebrachten Argumente zurück und stützt sich dabei auf einige von den Autoren verwendeten Zahlen, um zu behaupten, dass »die Armut der indigenen Bevölkerung nicht wie in der Zeitschrift behauptet zugenommen hat, sondern im Gegenteil vielmehr zwischen 2008 und 2009 gesunken ist«. Manuel Chiriboga Vega fasst zusammen, dass jenseits der Frage, ob die Armut in der ländlichen und indigenen Bevölkerung reduziert wurde oder nicht, festzuhalten ist, dass nur geringe Fortschritte gemacht wurden und »wir deshalb anerkennen müssen, dass die Armutsbekämpfung eine der wichtigsten nationalen Aufgaben ist«. «Discusiones sobre pobreza», in *El Universo*, 28.11.2010.

29. P. Ospina: *op. cit.*

ist nicht erkennbar, dass sie Teil einer Strategie wurden, die Initiativen bündelt und sich nicht klientelistischen Strukturen unterordnet, die in der Regel die wirtschaftlich stärksten Gruppen begünstigen³⁰.

Und schließlich stehen die Länder, die einen postneoliberalen Weg beschreiten, dem bereits erwähnten Problem der Rentenökonomie gegenüber: Wie kann man übergangsweise die vorherrschende Stellung des extraktiven Sektors und der Agrarexporte mindern und zugleich wissenschaftliche und technologische Innovationen fördern³¹? Wie kann man den kurzfristigen Bedarf an Finanzmitteln, der den Extraktivismus anregt, mit langfristigeren Visionen und Entwicklungsprojekten für das Land kombinieren? Und wie kann man den neuen wirtschaftlichen Aufschwung mit der Diskussion um ein neues Entwicklungsmodell verbinden?

Das Projekt Yasuní-ITT in Ecuador ist ein Beispiel für die Stärke der umweltpolitischen Proteste, obgleich es sich um eine punktuelle Initiative handelt: Mittels eines Treuhandfonds werden Beiträge gesammelt, die bis zu 50% des potenziellen Ertrags aus der Erdölgewinnung dieser Lagerstätte erreichen sollen, um das Erdöl unter der Erde zu belassen.

Ecuador scheint eine Ausnahme (erneut zumindest auf dem Papier) hinsichtlich der Reflexion über eine postextraktive Wirtschaft. Bezüglich der postextraktiven Wissensgesellschaft befindet es sich auf der Suche nach einer Artikulation zwischen verschiedenen staatlichen Einrichtungen (dem Nationalekretariat für Planung und Entwicklung – *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*, Senplades –, dem Nationalekretariat für Hochschulbildung, Wissenschaft, Technologie und Innovation – *Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación*, SENESCYT –, dem Nationalen Institut für Vorinvestitionen – *Instituto Nacional de Previsión*, INP) und der Transformation in der Hochschulbildung. Das Projekt »Stadt des Wissens«, unterstützt von Südkorea, ist ein Beispiel hierfür³².

Aufgrund der mangelnden Bereitschaft der Akteure (und Institutionen) eine komplexere Diskussion von Entwicklungsthemen in Venezuela und Bolivien

30. Ebenda.

31. Siehe z.B. E. Gudynas: «Caminos para las transiciones post extractivistas» in Alejandra Alayza und E. Gudynas (Hrsg.): *Transiciones. Post extractivismo y alternativas al extractivismo en Perú*, RedGE / Cepes, Lima, 2011, verfügbar unter <<http://transiciones.org/publicaciones/GudynasCaminosPostExtractivismoPeru11.pdf>>.

32. Siehe «Yachay, la primera Ciudad del Conocimiento, será diseñada por Ecuador y Corea del Sur», in Sala de Prensa Senplades, 22.9.2011, <www.senplades.gob.ec/web/18607/926>.

zu führen, und da nach wie vor auf die Entwicklung der Schwerindustrie gesetzt wird, treten zusätzliche Fragestellungen zur Zukunft einer Transition zum Postneoliberalismus auf. Wie Ospina erklärt, sind die revolutionären Ankündigungen leider weit von ihrer praktischen Umsetzung entfernt. Dabei handelt es sich auch nicht nur um die Umsetzungsgeschwindigkeit, sondern ebenso um eine Inkohärenz zwischen Plänen und tatsächlich angewandten Politiken. Die bestehenden Zweifel machen die Möglichkeiten eines Wandels durch die aktuelle Politik nicht zunichte, aber sie werfen einen Schatten über die enthusiastischsten Projektionen bezüglich einer Überwindung des Neoliberalismus und, mehr noch, über die Möglichkeit postkapitalistischer Pfade. ☐

El Cotidiano

REVISTA DE LA REALIDAD MEXICANA

Mayo-Junio de 2012

México, DF

Nº 173

ESTADO MEXICANO Y VIOLENCIA IRRACIONAL: LOS SALDOS DE LA GUERRA

LOS SALDOS DE LA GUERRA. El ¿saldo? De la guerra de Calderón contra el narcotráfico, **José Luis Piñeyro Piñeyro**. La guerra que no dice su nombre, **Arturo Anguiano**. Caminos de Michoacán: elecciones, narcotráfico e izquierda, **Rubén Darío Ramírez Sánchez**. SEGURIDAD AÉREA: Los controladores del tráfico aéreo y la seguridad aérea, **Marco Antonio Leyva Piña**. ECONOMÍA NACIONAL: Migración y remesas. Algunos indicadores para México (2000-2008), **Jaime Botello Triana**. La defensa internacional del maíz contra la contaminación transgénica en su centro de origen, **Ana de Ita**. La lucha legal por la justicia hídrica: México en el Tribunal Latinoamericano del Agua, **Octavio Rosas Landa**. Importancia de la propiedad agraria frente a las transformaciones económicas y jurídicas, **Karina Trejo Sánchez**. SITUACIÓN INTERNACIONAL: El movimiento de los Indignados: desde España a Estados Unidos, **Oliver Klein Bosquet**. La crisis inconclusa de la economía mundial, **Agustín Cue Mancera**.

El Cotidiano es una publicación de la Universidad Autónoma Metropolitana. Av. San Pablo 180, Edif. K-011, Col. Reynosa Tamaulipas, C.P. 02200, México, DF. Tel. 53 18 93 36. Apartado Postal 32-031, México, 06031, DF. Correo electrónico: <cotid@correo.azc.uam.mx>.

Rohstoffreichtum: der Fluch der Demokratie

Die Länder, die reich an natürlichen Ressourcen sind und deren Volkswirtschaften hauptsächlich von deren Ausfuhr leben, tun sich in ihrer Entwicklung besonders schwer: Geringes Wachstum, große Armut und eine weit auseinanderklaffende soziale Schere sind nur einige ihrer Probleme. Neben einem niedrigen Entwicklungsstand weisen diese Gesellschaften oft paternalistische und klientelistische Strukturen und einen Mangel an demokratischer Kultur auf. Dieser Beitrag geht auf den »Fluch der natürlichen Ressourcen« und dessen wirtschaftliche und politische Auswirkungen ein. Für einen Ausweg, so wird argumentiert, ist eine Gesamtstrategie erforderlich, mit der die extraktive Wirtschaft (schrittweise) überwunden werden kann.

ALBERTO ACOSTA

Die Geschichte des Erdöls ist eine Folge von Kriminalität, Korruption, roher Machtausübung und offenbart die übelste Seite des grenzüberschreitenden Kapitalismus.

Michael J. Watts¹

Alberto Acosta: Ecuadorianischer Wirtschaftswissenschaftler, Ex-Minister für Energie und Bergbau (Januar-Juni 2007) und Vorsitzender der verfassungsgebenden Versammlung (Oktober 2007-Juli 2008). Derzeit Professor und Forscher an der *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* (FLACSO).

Schlagwörter: Wirtschaft, extraktive Wirtschaft, Naturressourcen, Politik, Demokratie, Natur.

Originalversion: Dieser Artikel wurde in *Nueva Sociedad* Nr. 229, 9-10.2010, veröffentlicht.

Übersetzung: Daniel Hartmeier.

1. «Petro-Violence. Some Thoughts on Community, Extraction, and Political Ecology», *Working Papers*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1999.

■ Eine doppelte Gefahr

Obwohl es auf den ersten Blick wenig glaubwürdig erscheint, beweisen Gegenwart und Erfahrung, dass es einen direkten Zusammenhang zwischen Armut und einem hohen Vorkommen an natürlichen Ressourcen gibt. Daraus lässt sich ableiten, dass die Länder, die über einen großen Reichtum an natürlichen Rohstoffen verfügen und deren Volkswirtschaften hauptsächlich vom Rohstoffabbau und der Ausfuhr leben, sich in ihrer Entwicklung besonders schwer tun. Insbesondere Länder mit einem hohen Vorkommen eines oder einiger weniger Primärprodukte scheinen zu einem niedrigen Entwicklungsstand verdammt zu sein.

Solche Länder befinden sich in einem Dilemma, das in der Fachliteratur als »Paradox des Überflusses« oder »Fluch der natürlichen Ressourcen« bezeichnet wird. Einige Autoren nehmen dieses Phänomen als einen tropischen Fatalismus (beinahe) hin²: Die Interamerikanische Entwicklungsbank (Inter-American Development Bank, IADB) spricht beispielsweise in ihren Jahresberichten und technischen Untersuchungen von:

einem geografischen Determinismus der Entwicklung: Die in Bezug auf natürliche Ressourcen reichsten und näher am Äquator liegenden Länder sind zu stärkerer Unterentwicklung und mehr Armut verurteilt (...) Es lässt sich ein tropischer Fatalismus erkennen, der die äquatornahen Nationen in der Armut gefangen hält. Laut IADB scheint die Entwicklung eines Landes umso langsamer und die interne Ungleichheit umso größer, je reicher es an natürlichen Ressourcen ist.

Bei einem solchen geografischen und ökologischen Determinismus bleibt nur noch die Resignation. Dennoch sieht die IADB eine Lösung: Der Ausweg liege, so fasste es Eduardo Gudynas zusammen, im Markt und der weiteren Vertiefung der neoliberalen Reformen. Zweifellos gehen hier Kühnheit und eine gehörigen Portion Unkenntnis Hand in Hand mit Anmaßung und einem gezielten Erinnerungsschwund.

Obwohl die südasiatischen Länder die »Ausnahme« von der Regel sind, haben die IADB und ihr nahestehende Interessenkreise eine noch weitaus schlimmere Gefahr »heraufbeschworen« als die im Überfluss vorhandenen natürlichen Ressourcen: eine Ideologie, mit der man sich die Einhaltung der marktzentrierten

2. Verschiedene Verfasser haben diesen »tropischen Fatalismus« bereits von verschiedenen Seiten beleuchtet. Dazu gehören Michel Gabin, Michel L. Ross, Jeffrey Sachs, Ricardo Hausmann, Roberto Rigobon und Ivar Kolstad.

Wirtschaftspolitik sichern will. Die Anhänger des neoliberalen Glaubens streben danach, die von den Machtzentren ausgehende Ideologie der Ausbeutung (des Menschen und der Natur) zu verankern; es handelt sich um eine Ideologie, die den Konsum zum Ideal erhebt, den Markt als einziges Instrument für den sozioökonomischen Ausgleich zulässt und Ausbeutung wie auch Beherrschung zur alleinigen Daseinsform berechtigt.

Diese beiden Gefahren können überwunden werden.

■ Folgen des Rohstoffreichtums

Die Art des Abbaus und der Nutzung der Ressourcen sowie die Form der Verteilung ihrer Gewinne haben zu einer Generalisierung von Armut und wiederholten Wirtschaftskrisen geführt sowie die »Rentier-Mentalität« gefördert. Diese Faktoren vertiefen die Fragilität der ohnehin schwachen demokratischen Institutionen, begünstigen die Korruption und schaden der Umwelt. Die an den Tag gelegten klientelistischen und patrimonialistischen Praktiken behindern den Aufbau einer Staatsbürgergesellschaft.

Die für die Rohstoffexportländer charakteristische hohe Verfügbarkeit an natürlichen Ressourcen führt dazu, die Wirtschaftsstruktur und die Zuweisung der Produktionsfaktoren zu verzerren, die Einkommen regressiv zu verteilen und den Reichtum auf Wenige zu konzentrieren ■

Die für die Rohstoffexportländer charakteristische hohe Verfügbarkeit an natürlichen Ressourcen führt dazu, die Wirtschaftsstruktur und die Zuweisung der Produktionsfaktoren zu verzerren, die Einkommen regressiv zu verteilen und den Reichtum auf

Wenige zu konzentrieren. Dies wird durch einige innergesellschaftlich verursachte »pathologische« Prozesse, die mit dem Überfluss an natürlichen Ressourcen einhergehen, zusätzlich verstärkt.

Wenige zu konzentrieren. Dies wird durch einige innergesellschaftlich verursachte »pathologische« Prozesse, die mit dem Überfluss an natürlichen Ressourcen einhergehen, zusätzlich verstärkt.

Die durch Erdöl, Kohle und Bergbau lockenden hohen Gewinne sind einer der Hauptanreize, das Modell der rohstoffexportierenden Volkswirtschaft mit all ihren Folgen aufrechtzuerhalten und zu unterstützen. Die unter dem Druck der alltäglichen Probleme stehenden Regierungen versuchen insbesondere in Krisenzeiten ihre Einkommen durch eine verstärkte Ausbeutung der Naturressourcen zu steigern. Dabei hoffen sie, lange aufgeschobene

soziale Forderungen erfüllen und gleichzeitig, auch durch Klientelismus oder Autoritarismus, ihre Macht stärken zu können.

Laut Fernando Coronil kommt in solchen Fällen eine Art »magischer Staat« zum Vorschein, der die Fähigkeit besitzt, »Wunder« zu bewirken³. Die enormen Einnahmen aus den Erdöl- oder Bergbau-Exporten erleichtern die Finanzierung von Projekten und Bauvorhaben, mit denen Regierungen, die sich oft als Inkarnation des kollektiven Willens verstehen, beabsichtigen, den Sprung in die ersehnte Modernität zu beschleunigen.

Diese Modernität wird jedoch flüchtig sein. Die Realität einer auf der Ausführung von Primärprodukten basierenden Volkswirtschaft, d. h. einer Volkswirtschaft, die Natur exportiert, ist durch ein mangelndes Interesse an Investitionen im Binnenmarkt gekennzeichnet, wobei die Größe des Marktes durch die geringe Zahl von Personen mit reeller Kaufkraft begrenzt ist. Dies führt zu einer eingeschränkten Integration des Exportsektors in den nationalen Produktionssektor. Es bestehen keine Anreize für die Entwicklung und Diversifizierung der Produktion, um diese in die Exportprozesse einzubinden, die ihrerseits die natürlichen Ressourcen in Güter mit einer höheren Wertschöpfung verwandeln müssten.

Tatsächlich hat diese Verkettung, wonach aus dem Abbau von Rohstoffen neue produktive Zweige entstehen, bisher nicht stattgefunden und wird in absehbarer Zukunft auch nicht stattfinden. Die Entwicklung von produktiven Konglomeraten für den Binnenmarkt sowie die Erweiterung und Verbesserung der Qualität des exportierbaren Angebots ist sehr beschränkt. Das Modell führte weder zu einer besseren Verteilung der Einkommen noch zu den notwendigen Staatseinnahmen, die zur Konsolidierung der internen Märkte und der Demokratie selbst erforderlich sind. Und nicht nur das: Diese extrem exportorientierte Art des Abbaus stärkt ein vom Ausland abhängiges Modell, das die eigenen regionalen Kulturen und Stärken schwächt oder verdrängt.

Diese Situation lässt sich durch die verhältnismäßig mühelose Nutzbarkeit der großzügigen Natur und der billigen und oft unterwürfigen Arbeitskräfte leicht erklären. Der Löwenanteil des Profits einer derart ausgerichteten

3. *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela / Nueva Sociedad, Caracas, 2002. Dieser Autor geht auf die venezolanische Realität seit der Regierung von General Juan Vicente Gómez bis vor Regierungsantritt von Oberstleutnant Hugo Chávez Frías ein.

Volkswirtschaft kommt den reichen, Naturressourcen importierenden Ländern zugute, die durch Weiterverarbeitung und Handel mit den Endprodukten zusätzlichen Nutzen ziehen. Die rohstoffexportierenden Länder hingegen, die nur eine minimale Beteiligung an den Gewinnen aus dem Bergbau oder der Erdölförderung erhalten, müssen darüber hinaus noch die Umweltbelastungen und die sozialen Verbindlichkeiten tragen. Wenn man jedoch die sozialen sowie die Umwelt- und Produktionskosten, die durch die Erdölförderung und den Bergbau entstehen, mit kalkuliert, wird schnell deutlich, dass unterm Strich viele der wirtschaftlichen Vorteile wegfallen⁴.

Vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen und Tendenzen sollte das Problem der nicht erneuerbaren natürlichen Ressourcen betrachtet werden.

Durch Raubbau wird die Erneuerung vieler eigentlich erneuerbarer Ressourcen, wie zum Beispiel des Waldes oder der Fruchtbarkeit des Bodens, verhindert, da diese viel schneller abgebaut werden, als sie sich auf natürliche Weise erneuern können ■

Durch Raubbau wird die Erneuerung vieler eigentlich erneuerbarer Ressourcen, wie zum Beispiel des Waldes oder der Fruchtbarkeit des Bodens, verhindert, da diese viel schneller abgebaut werden, als sie sich auf natürliche Weise erneuern können. Die heutige Abbaugeschwindigkeit ist aber nicht nur problematisch für die erneuerbaren, sondern betrifft sämtliche natürliche Ressourcen. Hinzu kommt, dass häufig durch die von Bergbau- oder Erdölunternehmen in

große Waldgebiete geschlagenen Breschen weitere Abbaumöglichkeiten, wie zum Beispiel fuer die Holzwirtschaft, entstehen. Diese verursachen ihrerseits große ökologische und soziale Probleme.

Die massive Konzentration der Gewinne auf einige wenige wirtschaftliche Gruppen ist ebenfalls zu berücksichtigen. Diese mächtigen, von der Rendite getriebenen, exportierenden Sektoren und weite Teile der Unternehmerschaft finden keine Anreize für Investitionen in den heimischen Markt (und schaffen diese auch nicht selbst). Sie ziehen es vor, den Konsum von importierten Gütern zu fördern und schaffen ihre Gewinne oft ins Ausland. Viele betreiben ihre Geschäfte außerdem über Unternehmen in Steuerparadiesen.

4. Über die Gewinne der Erdölindustrie siehe z. B. Fander Falconí: «Los pasivos de la industria petrolera. A propósito del juicio a la Texaco» in Guillaume Fontaine: *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador*. 2. *Las apuestas*, FLACSO, Quito, 2004.

Folglich besteht auch kein Ansporn oder kein Druck zur Investition der erzielten Gewinne in die eigenen Exporttätigkeiten. Der Wettbewerbsvorteil beruht schließlich allein auf dem Reichtum der Natur und nicht auf den Innovationsbestrebungen des Menschen. Als Antwort auf die steigende Nachfrage oder gar auf den Preisfall solcher Ressourcen auf dem Weltmarkt wurden die Produktionszonen erweitert; eine Tatsache, die die Probleme nur vergrößert.

Die Abhängigkeit von den ausländischen Märkten ist, auch wenn dies paradox erscheint, in Krisenzeiten noch stärker. Alle oder fast alle Länder, deren Volkswirtschaften eng mit dem Export von Primärressourcen verknüpft sind, sehen sich in Krisenzeiten gezwungen, die Abbaurate ihrer Bodenschätze zu erhöhen und mit zunehmender Verantwortungslosigkeit die massiven Umweltbeeinträchtigungen hinzunehmen. Diese Realität begünstigt schließlich die Industrieländer: Ein größeres Angebot an Rohstoffen – Erdöl, Mineralien oder Nahrungsmittel – in Zeiten mit höherem Preisdruck verursacht eine starke Preissenkung. Dieses als »Verelendungswachstum« bekannte Phänomen, das Jagdish N. Baghwati schon 1958⁵ beschrieben hatte, wiederholt sich immer dann, wenn die internationalen Preise fallen⁶. Besorgniserregend ist, dass die Rohstoffexportländer trotz langjähriger und sich wiederholender Erfahrungen bisher unfähig waren, die Mengen und Preise zu steuern. Eine Ausnahme bildet bei allen Einschränkungen und Widersprüchen, die sich in ihrem Handeln konstatieren lassen, die Organisation der erdölexportierenden Länder (OPEC).

Die oben beschriebenen Bedingungen führen in eine Sackgasse. Es ist nicht vertretbar, dass Produktionsländer von Primärgütern in ihrem Wachstum von einer hoffentlich ausreichenden und anhaltenden internationalen Nachfrage abhängen. In extraktiven Volkswirtschaften mit einer hohen Nachfrage nach Kapital und Technologien, die letztlich einer Enklaven-Mentalität folgen (d.h. ohne einen Ansatz, die Exportwirtschaft mit binnenmarktorientierten Wirtschaftszweigen zu verbinden), bleibt der Produktionssektor den Launen des Weltmarktes ausgesetzt.

Die reale Kontrolle der nationalen Ausfuhren liegt in den Händen der Industrieländer, auch dann, wenn die extraktiven Tätigkeiten keine bedeutenden

5. «Inmiserizing Growth: A Geometrical Note» in *The Review of Economic Studies* Vol. 25 Nr. 3, 1958.

6. Mit den gefallen Preisen von Erdöl und Mineralien am Anfang der ersten weltweiten großen Krise des 21. Jahrhunderts haben zum Beispiel die Länder des Mercosurs ihre Bestrebungen zur Steigerung der Produktionsmenge und zum Kompensieren der Unternehmen für entgangene Gewinne verstärkt.

Auslandsinvestitionen aufweisen. Fatalerweise scheinen viele staatliche Unternehmen (mit der Zustimmung der jeweiligen Regierungen) ausschließlich auf Impulse aus dem Ausland zu reagieren und verhalten sich auf dem Binnenmarkt im Grunde wie transnationale Unternehmen: mit Raubbau an der Umwelt und sozialer Ungerechtigkeit. Letztlich ist die Entwicklung dieser Rohstoffexportländer durch einen von der externen Nachfrage stimulierten und ihr untergeordneten Produktionssektor geprägt.

Aufgrund dieser Bedingungen und der im Erdöl- und Bergbausektor eingesetzten Technologien sind Arbeitsplätze Mangelware. Diese Faktoren erklären auch den Widerspruch, dass in Ländern, die reich an Rohstoffen sind, ein großer Teil der Bevölkerung dennoch in Armut lebt. Die Bewohner der vom

Die Rentenökonomie bestimmt die Produktivität und somit auch die übrigen sozialen Beziehungen. Folglich fördern die extraktiven Tätigkeiten klientelistische Beziehungen, die den Interessen der transnationalen Unternehmen zugute kommen, aber die Umsetzung von adäquaten Entwicklungsplänen verhindern ■

Rohstoffabbau betroffenen Gebiete leiden unter den negativen sozioökologischen Auswirkungen infolge des Abbaus. In Ecuador zum Beispiel herrschen gerade in den erdölfördernden Provinzen im Amazonas enorme Umweltprobleme und folglich größte Armut.

Das Elend in der breiten Bevölkerungsschicht scheint daher zwangsläufig mit dem Vorkommen enormer Mengen an natürlichen Ressourcen einherzugehen. Dieses Modell des Rohstoffabbaus ist nicht auf den Binnenmarkt angewiesen und braucht

diesen auch nicht, da es mit Lohnminderung funktioniert. Der soziale Druck, um die Unternehmen zur Reinvestition in Produktivitätsverbesserungen zu verpflichten, ist zu schwach. Die Rentenökonomie bestimmt die Produktivität und somit auch die übrigen sozialen Beziehungen. Folglich fördern die extraktiven Tätigkeiten – im Erdöl- oder Bergbausektor – klientelistische Beziehungen, die den Interessen der transnationalen Unternehmen zugute kommen, aber die Umsetzung von adäquaten Entwicklungsplänen verhindern.

Im Allgemeinen genießen ausländische Unternehmen vorteilhafte Rahmenbedingungen und nicht selten nehmen ihre eigenen Führungskräfte oder ihre Anwälte Schlüsselstellungen in den Regierungen ein. Auf diese Weise

und mit der Unterstützung von Heerscharen von Anwälten und mitunter der großen Medienkonzerne können sie direkten Einfluss auf politische Maßnahmen oder Rechtsreformen nehmen. Diese Situation wiederholte sich in den Erdöl- und Bergbausektoren Lateinamerikas wieder und wieder - bestärkt durch Organisationen wie die IADB und Pendants wie die Weltbank und der Internationale Währungsfonds.

Alles in allem waren die Rohstoffexportländer nicht dazu in der Lage, ein Entwicklungsmodell zu errichten, das die Armutsfalle und den Autoritarismus überwindet. Das große Paradox ist also, dass es Länder gibt, die trotz ihres Reichtums an natürlichen Ressourcen und mitunter auch bedeutender finanzieller Einnahmen keine Grundlagen für ihre Entwicklung schaffen und weiterhin arm bleiben. Demzufolge *sind sie arm, weil sie reich* an natürlichen Ressourcen *sind*. Sie setzen ihre Prioritäten auf den Abbau dieser Naturschätze für den Weltmarkt und drängen damit andere Formen der Wertschöpfung, die stärker auf menschlicher Anstrengung als auf der Großzügigkeit der Natur beruhen, an den Rand.

Die oben erläuterten Aspekte sind Teil des »Neoextraktivismus« des 21. Jahrhunderts. Die Politik der progressiven Regierungen Lateinamerikas lassen sich nach Eduardo Gudynas wie folgt einordnen:

- Die extraktiven Sektoren sind weiterhin eine wichtige Säule der unterschiedlichen Entwicklungswege.
- Der Progressismus in Südamerika erzeugt einen neuen Extraktivismus.
- Der Staat hat eine stärkere Präsenz und nimmt direkt und indirekt eine aktivere Rolle ein.
- Der Neoextraktivismus verfolgt einen internationalen, der Globalisierung des Handels und der Finanzen untergeordneten und ihr dienenden Ansatz.
- Die Landzerstückelung schreitet weiter voran, mit Enklaven, die der Belieferung des Weltmarktes dienen.
- Regeln und produktive Verfahren orientieren sich an Wettbewerbsfähigkeit, Leistungsfähigkeit, Maximierung der Rendite und Auslagerung der Auswirkungen.
- Die sozialen und ökologischen Auswirkungen der extraktiven Sektoren bleiben und haben sich in einigen Fällen verschlimmert.
- Der Staat behält einen größeren Anteil der durch die extraktiven Sektoren gewonnen Überschüsse ein (bzw. versucht es) und finanziert mit einem Teil dieser Einnahmen soziale Programme; dadurch verschafft sich der Staat Anerkennung.

- Einige Widersprüche der extraktiven Wirtschaftsform werden aufgehoben; sie wird für die Bekämpfung der Armut und Förderung der Entwicklung als unentbehrlich dargestellt.

- Der »Neoextraktivismus« ist Teil einer zeitgenössischen Version der als *Desarrollismo* bekannten südamerikanischen Entwicklungsideologie, wonach sich der Mythos des Fortschritts durch eine neue kulturelle und politische Hybridisierung aufrechterhält⁷.

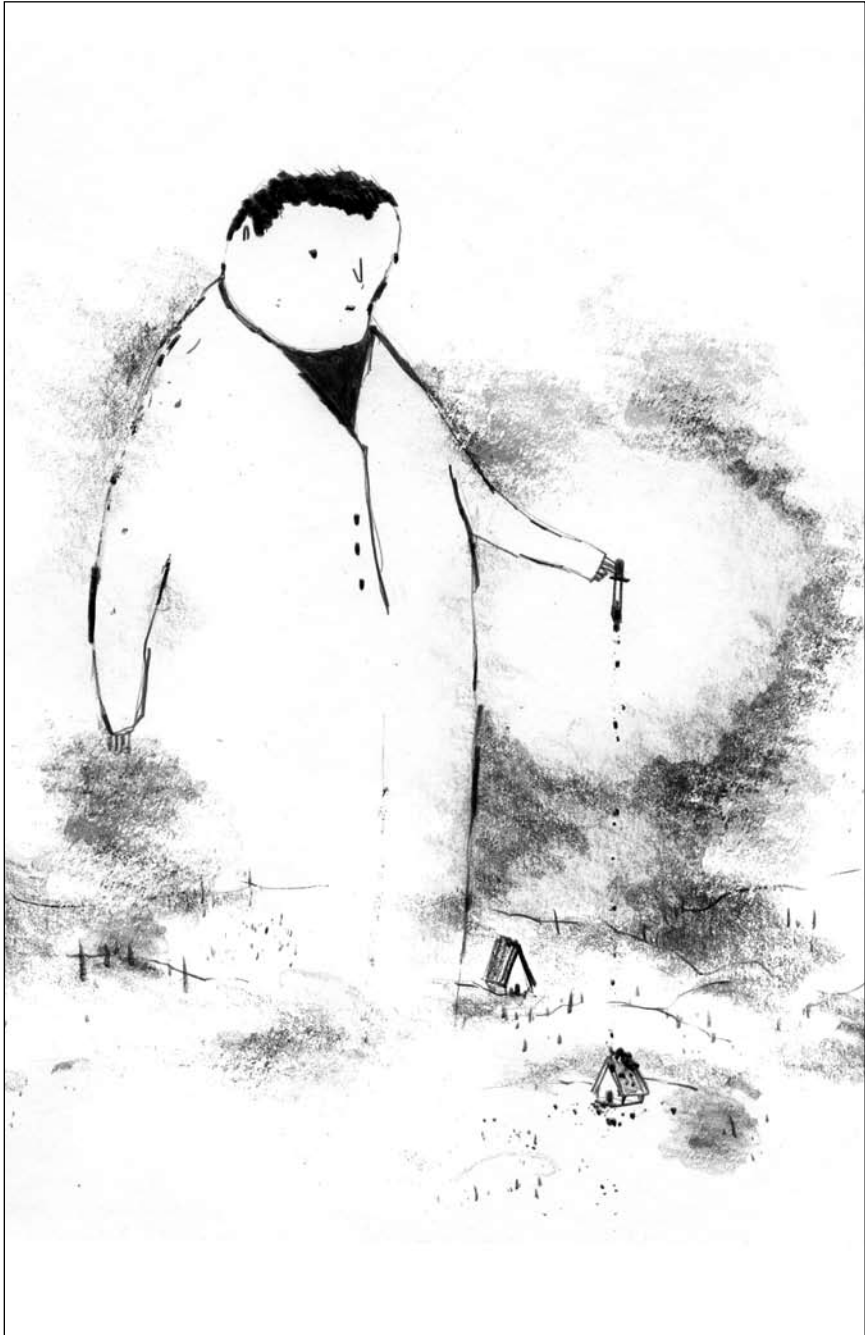
■ Der Streit um die Gewinne

Zum Rohstoffreichtum gesellt sich oftmals ein weiteres Übel – der Autoritarismus. Die massive Ausbeutung der nicht erneuerbaren Bodenschätze ermöglichte die Entstehung von paternalistischen und sogar repressiven Staaten, deren politischer Einfluss von den Fähigkeiten abhängt, einen möglichst großen Anteil der Gewinne aus der Erdölförderung oder dem Bergbau zu erzielen. Das Monopol an Bodenschätzen wurde um das Monopol an politischer Gewalt erweitert.

Auch wenn es paradox scheint, lässt ein solcher Staat, der oft einen bedeutenden Teil der sozialen Aufgaben den Erdöl- oder Bergbauunternehmen überträgt, weite Regionen in Bezug auf ihre Entwicklung im Stich. Unter diesen Bedingungen der »Entterritorialisierung« und mit Unternehmen, die Aufgaben des Staates übernehmen, konsolidiert sich ein Polizeistaat, der aufgrund einer zunehmenden Nichterfüllung seiner sozialen und wirtschaftlichen Pflichten die Opfer des Systems unterdrückt. Sogar die Justiz unterliegt schließlich dem Druck und den Interessen der privaten oder staatlichen Abbau- und Förderungsunternehmen.

In den auf Erdölförderung und Bergbau basierten Wirtschaftsenklaven festigt sich eine Struktur und eine politische Dynamik, die nicht nur autoritär, sondern auch unersättlich ist. Die Unersättlichkeit zeigt sich insbesondere in Zeiten des Aufschwungs in *überproportional aufgeblähten* öffentlichen Ausgaben und vor allem in einer willkürlichen Verteilung der Steuereinnahmen. Diese Art von Politik lässt sich auch durch das Interesse der Regierungen erklären, an der Macht zu bleiben, oder durch ihre Absicht,

7. E. Gudynas: «Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual» in AAVV: *Extractivismo, política y sociedad*, CAAP / CLAES / Rosa-Luxemburg-Stiftung, Quito, 2009 und «Si eres tan progresista ¿por qué destruyes la naturaleza? Neoextractivismo, izquierda y alternativas» in *Ecuador Debate* Nr. 79, 2010.



Strukturreformen zu beschleunigen, die aus ihrer eigenen Perspektive für den Wandel der Gesellschaften unentbehrlich erscheinen. Auch die höheren Ausgaben und öffentlichen Investitionen sind das Resultat des sich zuspitzenden Verteilungskampfes, der zwischen verschiedenen Machtgruppen ausgelöst wird. Diese Realität, die in Zeiten des Aufschwungs besser wahrgenommen werden kann, wird von Jürgen Schuldts, der sich wohl am eingehendsten dieser Frage gewidmet hat, ganz klar analysiert: »Es handelt sich um ein dynamisches Spiel mit einem unendlichen Horizont, das aus dem Aufschwung selbst entsteht. Und die öffentlichen Ausgaben – die willkürlich sind – übersteigen die Einnahmen, die dem wirtschaftlichen Aufschwung zuzuschreiben sind (prozyklische Haushaltspolitik)«⁸.

Dieser »Effekt der Unersättlichkeit« löst die verzweifelte Suche und mitunter auch missbräuchliche Aneignung eines bedeutenden Teils der Überschüsse aus. Ohne einen weitreichenden nationalen Konsens über die Nutzung dieser natürlichen Ressourcen und ohne gefestigte demokratische Institutionen (die nur auf einer breiten und stabilen bürgerlichen Beteiligung aufgebaut werden können) treten verschiedene nicht kooperierende Machtgruppen aufs Parkett, und versuchen verbissen, sich auch »ein Stück vom Kuchen« zu sichern.

In diesem Streit um die Gewinne aus den natürlichen Ressourcen mischen vor allem die transnationalen Unternehmen mit, die direkt oder indirekt an diesen Aktivitäten beteiligt sind, sowie ihre Vasallen, das internationale Bankensystem, breite Unternehmer- und Finanzsektoren und das Militär sowie einige soziale Segmente mit politischem Einfluss. Auch Gewerkschaften, und zwar der als »Arbeiter-Aristokratie« bekannte Teil⁹, mit Verbindungen zur extraktiven Wirtschaft, profitieren weitgehend davon. Vor diesem Hintergrund ist es leicht zu verstehen, dass der Verteilungskampf, mal mehr, mal weniger konfliktiv, neue politische Spannungen hervorruft.

Die genannten Punkte schwächen die demokratische Regierbarkeit oder befördern die Entstehung bzw. das Weiterbestehen autoritärer Regime und unersättlicher, klientelistischer Unternehmen mit Hang zu ebenfalls autoritären

8. *¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización*, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2005.

9. Wie es von Eric J. Hobsbawm in »La aristocracia obrera, a revisión« in Jerzy Topolski, Carlo M. Cipolla, Paul Bairoch, E. Hobsbawm und C.P. Kindeleberger aufgeworfen wurde: *Historia económica. Nuevos enfoques y nuevos problemas*, Crítica, Barcelona, 1981.

Praktiken. Tatsächlich zählen diese Länder nicht zu den besten Beispielen der Demokratie, ganz im Gegenteil. Eine kostspielige Verwaltung der Einnahmen und der Mangel einer vorausplanenden Politik schwächen häufig zusätzlich die bestehende Institutionalität bzw. verhindern deren Aufbau.

Lateinamerika hat auf diesem Gebiet viele Erfahrungen gesammelt. Viele Länder der Region haben Regierungen, die klare Züge von Autoritarismus aufweisen, eine Tatsache, die auf die Konzentration von Rohstoffexporten zurückzuführen ist, insbesondere wenn diese auf wenigen mineralischen Bodenschätzen beruhen. Dieser komplexe Zusammenhang findet sich auch in anderen Teilen der Welt, insbesondere in den erdöl- und mineralienexportierenden Ländern. Die aktuelle Situation der Staaten am Persischen Golf ist hierfür ein gutes Beispiel. In Bezug auf ihre enormen finanziellen Reserven und das hohe Pro-Kopf-Einkommen können sie als reich definiert werden, trotzdem unterscheiden sie sich von den Industrieländern: Die Ungleichheit ist gravierend, das Fehlen von Freiheit ist offenkundig und politische sowie religiöse Intoleranz stehen auf der Tagesordnung. Viele der Regierungen sind nicht nur undemokratisch, sie zeichnen sich zudem durch weitgehend autoritäre Praktiken aus. Saudi-Arabien, eine Monarchie mit mittelalterlichen Zügen, ist ein Musterbeispiel.

Viele Länder der Region haben Regierungen, die klare Züge von Autoritarismus aufweisen, eine Tatsache, die auf die Konzentration von Rohstoffexporten zurückzuführen ist, insbesondere wenn diese auf wenigen mineralischen Bodenschätzen beruhen ■

Norwegen hingegen ist die Ausnahme, die die Regel bestätigt. Die Erdölförderung begann, als bereits solide wirtschaftliche und politische demokratische Strukturen vorhanden waren. Die Gleichstellung in der Gesellschaft kann zudem überhaupt nicht mit der in anderen erdölfördernden oder Bergbau betreibenden Ländern verglichen werden. Das Land integrierte das Erdöl in Wirtschaft und Gesellschaft, als es bereits entwickelt war.

Ein Aspekt der Länder, die mit dem »Fluch des Überflusses« belegt sind, sollte nicht unberücksichtigt bleiben: die Gewalt, die ein wesentliches Element eines ausbeuterischen Modells von Demokratie darstellt. Die durch die Abbau- und Förderunternehmen ausgelöste Gewalt, oft von den Regierungen unterstützt, führt zu Repressionen von unterschiedlichem

Ausmaß. Die Liste der Unterdrückungen und sogar Genozide in Lateinamerika ist lang und bestens bekannt¹⁰. Dazu kommen noch Bürgerkriege und Kriege zwischen Ländern oder imperialistische Aggressionen seitens hartnäckiger Mächte, die sich mit Gewalt den Zugang zu den natürlichen Ressourcen, insbesondere Kohlenwasserstoffvorkommen, sichern wollen. Die nordamerikanischen Militäraktionen gegen Irak und Afghanistan illustrieren letzteres leicht, da sie die Kontrolle der Erdöl- und Gasreserven anstrebten. Nigeria ist ein weiteres Land, das diese Aussagen bestätigt. Es unterlag einem langen und schmerzhaften Bürgerkrieg um die Kontrolle des Rohöls, gefolgt von einer Repressionspolitik gegen die Ogoni. Nach dem Fall der Sowjetunion finden auch die Gewalttätigkeiten im Kaukasus, einer mit Kohlenwasserstoffvorräten reich beschenkten Region, in Turkmenistan, Kasachstan, Aserbaidschan, Georgien, Ossetien, Dagestan oder Tschetschenien kein Ende.

■ Die Kosten der politischen Auseinandersetzung

Diese vor einem von Instabilität geprägten Hintergrund geführte Auseinandersetzung verursacht aus verschiedenen Gründen Kosten. Da sind zum Beispiel die verzerrenden Auswirkungen des Fehlens solider Institutionen. Bergbau- oder Erdölunternehmen werden dazu ermuntert, durch eine Unterbewertung der Exporte oder Überbewertung der Importe Steuer- und Zollabgaben zu senken oder durch eventuelle – mitunter überraschende – Produktionssenkungen von Seiten transnationaler Unternehmen vorteilhaftere Bedingungen durchzusetzen. Erschwerend kommt die zunehmende Präsenz und Einmischung von Vermittlern aller Art hinzu, durch die die Produktion beeinträchtigt und die Transaktionen verteuert werden. Diese Probleme, deren Liste an Entstellungen und Verzerrungen unendlich lang ist, könnten dazu führen, dass zumindest seriöse Unternehmen weniger in diesem Bereich investieren möchten.

Darüber hinaus drängt die Abhängigkeit von einer derart großzügigen Natur Innovationsanstrengungen und Vermarktungsstrategien an den Rand. Oli-

10. In den Bergbauregionen von Peru, einem Land, das oft als Beispiel hergezogen wird, haben die Menschenrechtsverletzungen drastisch zugenommen; der Vorfall von Bagua im Juni 2009 ist lediglich eine der bekanntesten Episoden einer langen Kette von systematischer Unterdrückung und Verletzung der Menschenrechte. In Ecuador stehen die schlimmsten Fälle von Menschenrechtsverletzungen der letzten Jahre im Zusammenhang mit transnationalen Bergbauunternehmen und der Erdölförderung. In Kolumbien, einem Land das unter einem grausamen, langjährigen Bürgerkrieg leidet, fanden nahezu 70% der Zwangsumsiedelungen zwischen 1995 und 2002 in Bergbaugebieten statt.

gopolistische, patrimonialistische und renditenorientierte Praktiken werden gefestigt. Zusammen mit der zunehmenden Einmischung der Abbau- und Förderunternehmen in Regierungsangelegenheiten stärken diese Praktiken kleine aber mächtige oligarchische Gruppen.

Umfangreiche öffentliche Ausgaben für klientelistische Aktivitäten senken außerdem den Druck nach einer fundierteren Demokratisierung. Es kommt zu einer Art »Haushaltsfrieden«¹¹, der die sozialen Proteste vermindern soll. Die jeweilige Regierung kann mit den hohen Einnahmen die Bildung von gegnerischen oder unabhängigen Machtgruppen und Fraktionen verhindern, die sonst in der Lage wären, Rechte einzufordern (Menschenrechte, Gerechtigkeit, Regierungsbeteiligung usw.) und sie so von der Macht fernhalten. Enorme Geldsummen ermöglichen es der Regierung, ihre innenpolitischen Machtinstrumente, einschließlich der Unterdrückung der Opposition, zu stärken.

Umfangreiche öffentliche Ausgaben für klientelistische Aktivitäten senken außerdem den Druck nach einer fundierteren Demokratisierung ■

In einer Situation mit einem relativen Überfluss an finanziellen Mitteln kann man sich eine expansive Wirtschaftspolitik erlauben, die durch Auslandverschuldung ergänzt wird. Die permanente Suche nach mehr Ressourcen zur Finanzierung der Wirtschaft geht mit der Aufnahme von externen Krediten einher¹². Der »Effekt der Unersättlichkeit« drückt sich im Bestreben des Bankensystems, insbesondere der internationalen, privaten oder multilateralen Banken, aus, am Festmahl der übermäßigen Einnahmen teilzuhaben. Dies macht sie wiederum zu Mitverantwortlichen der Auslandsverschuldung¹³.

Aufgrund der hohen Einnahmen durch die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und den weitreichenden Möglichkeiten einer Auslandsfinanzierung

11. J. Schuldt: op. cit.

12. Ecuador erhielt zum Beispiel als neureicher Erdölstaat leichter Kredite als zuvor, als das Land gerade noch eine ärmliche Bananenrepublik war. Mitten im wirtschaftlichen Aufschwung der 70er-Jahre wuchsen die öffentlichen Schulden, insbesondere die externen, im Verhältnis zum eigentlichen Erdöl-Boom überproportional (tatsächlich wuchsen sie auch bedingt durch äußere Einflüsse, die auf die Anforderungen der Kapitalanhäufung zurückzuführen waren).

13. Siehe Osmel Manzano und Roberto Rigobon: *Resource Curse or Debt Overhang?*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2001, oder A. Acosta: *La deuda eterna. Una historia de la deuda externa ecuatoriana*, 4. Auflage, Libresa, Quito, 1994.

neigen die Regierungen dazu, in ihren Steuerstrukturen und -praktiken lasch zu werden. In vielen Fällen üben sie nur einen minimalen Steuerdruck aus und unterlassen es mitunter sogar ganz, Steuern einzuziehen, insbesondere Einkommenssteuern (wobei auch die neoliberale Ideologie ihren Beitrag dazu leistet, den Steuerdruck nicht anzuheben)¹⁴.

Dadurch, so Jürgen Schuldt, werden die Bürger »verwöhnt«. Und das Schlimmste dabei sei, dass »dadurch die Bevölkerung von der Regierung keine Transparenz, Gerechtigkeit, Repräsentation und Effizienz bei den Ausgaben verlangt«¹⁵. Die Forderungen nach demokratischer Vertretung im Staat, erinnert Schuldt, entstand im Allgemeinen als Konsequenz auf Steuererhöhungen, zum Beispiel in Großbritannien vor mehr als vier Jahrhunderten und in Frankreich Anfangs des 19. Jahrhunderts.

■ Weder demokratische Politik noch produktive Kreativität

Die Logik der Rentenökonomie und des Klientelismus steht der Staatsbürgerlogik entgegen, da sie den Aufbau einer Bürgergesellschaft bremst oder verhindert. Es wird eine »ausschließlich auf Export fokussierte Mentalität« gepflegt, die letztlich Kreativität und Anreize für nationale Unternehmer erstickt, die ansonsten zu Investitionen in Wirtschaftsbereiche mit einer hohen Wertschöpfung und Rendite bereit gewesen wären.

Auch innerhalb der Regierung und sogar unter den Bürgern verbreitet sich diese »exportorientierte Mentalität« nahezu unkontrolliert. Die enormen kollektiven und kulturellen Fähigkeiten und das vorhandene Potenzial der eigenen Bevölkerung werden geringgeschätzt.

Die Regierungen der rohstoffexportierenden Volkswirtschaften verfügen nicht nur über bedeutende Ressourcen, – vor allem in Zeiten des Aufschwungs – um die notwendigen öffentlichen Aufgaben zu bewältigen. Sie können darüber hinaus mit Maßnahmen und Aktionen die Gunst der Bevölkerung gewinnen, um sich eine breite Unterstützung zu sichern und die für sie relevanten Reformen und Änderungen durchzusetzen. Der Klientelismus aber erstickt den Aufbau einer Bürgergesellschaft. Wenn die klientelistischen Praktiken zudem den Individualismus mit individuell ausgerichteten

14. In Ecuador brüstete sich Guillermo Rodríguez Lara, einer der Generäle der Militärregierungen aus der Zeit des Erdöl-Booms der 70er-Jahre, mit dem Nichteinzug der Steuern und stellte dies als eine der Errungenschaften seiner Regierungszeit dar.

15. J. Schuldt: op. cit.

sozialpolitischen Maßnahmen fördern, wie sie in neoliberalen Konzepten entwickelt und von den progressiven Regierungen übernommen wurden, werden soziales Bewusstsein und kollektives Handeln ausgebremst. Letztendlich werden soziale Organisationen und, was noch fataler ist, der Gemeinschaftssinn beeinträchtigt.

Diese Politiken münden einerseits oft in autoritären und messianischen Regierungen, die sich bestenfalls mit den von Guillermo O'Donnell beschriebenen Konzepten der »delegativen Demokratien« oder aktuell als »plebiszitäre Demokratien« klassifizieren lassen. Andererseits schaffen solche hyperpräsidialistischen Regierungen (neoliberale oder progressive), die auf klientelistische Art und Weise auf soziale Forderungen eingehen, einen Nährboden für neuartige soziopolitische Konflikte. Die Ursachen der Armut und der Ausgrenzung werden nicht von der Struktur her bekämpft. Teile der Überschüsse aus den Erdöl- und Bergbauexporten werden verteilt; es werden jedoch keine tiefgreifenden Änderungen in der Einkommens- und Vermögensverteilung durchgesetzt. Da die enormen ökologischen und sozialen Auswirkungen der im großen Umfang betriebenen Förder-tätigkeiten die Regierungsunfähigkeit steigern, werden zusätzliche autoritäre Maßnahmen bevorzugt.

Angesichts eines Mangels an angemessener Institutionalität sind die ökologischen, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Kosten der entstehenden Konflikte und möglicher Aufstände beachtlich. Hinzu kommen noch die Auswirkungen der sozialen Instabilität, die solche Abbautätigkeiten in ihren Einflussgebieten auf andere Bereiche haben: zum Beispiel die Vertreibung der Landbevölkerung durch Bergbau und Erdölförderung in den betroffenen Gebieten.

Die Konflikte und Gewalttätigkeiten wirken sich auch auf die Regierungen der Einzelstaaten oder Kommunen aus. Sie werden durch falsche Versprechungen und finanzielle Zuwendungen der Unternehmen, die massiven Abbau betreiben, günstig gestimmt. Am Ende müssen jedoch sie die Kosten

Die Ursachen der Armut und der Ausgrenzung werden nicht von der Struktur her bekämpft. Teile der Überschüsse aus den Erdöl- und Bergbauexporten werden verteilt; es werden jedoch keine tiefgreifenden Änderungen in der Einkommens- und Vermögensverteilung durchgesetzt ■

dieser komplexen und konfliktgeladenen Beziehungen zwischen den Einwohnern, den Unternehmen und dem Staat tragen. Lokale Entwicklungspläne könnten in Gefahr sein, weil der Bergbau oder die Erdölförderung oberste Priorität sind. All dies zerstört die mit der lokalen Bevölkerung gemeinsam entwickelten Projekte. Die Umweltschäden werden letztlich das schmerzlichste und sogar kostspieligste Erbe der Abbau- und Fördertätigkeiten sein, da diese Kosten von den Unternehmen normalerweise nicht übernommen werden.

Michael Ross kommt in seiner Studie zum Schluss, dass »eine Steigerung der Abhängigkeit von Rohstoffen um ein Prozent – gemessen am Quotienten der Rohstoffausfuhren im Verhältnis zum BIP – die Wahrscheinlichkeit, dass eine autoritäre Regierung entsteht, um 8% erhöhe«¹⁶.

Folgende Faktoren führen dazu, dass die Abhängigkeit von nicht erneuerbaren natürlichen Ressourcen caudillistische, ja sogar autoritäre Regierungen hervorruft:

- Schwache staatliche Institutionen können die Einhaltung der Normen nicht durchsetzen und die Regierungsmaßnahmen nicht überwachen.
- Fehlende Regeln und Transparenz fördern Willkür in der Verwaltung der öffentlichen Güter.
- Verteilungskonflikte zwischen einflussreichen Gruppen um die Renditen senkt auf lange Sicht die Investitionen und das Wirtschaftswachstum – auch aufgrund der Konsolidierung der Rentenökonomie und des Patrimonialismus.
- Kurzfristig angelegte politische Maßnahmen und Planung durch die Regierungen.
- Der sich in weiten Kreisen der Gesellschaft ausbreitende und verfestigende Trugschluss, dass durch Abbau und Ausfuhr großer Mengen natürlicher Ressourcen Reichtum schneller erlangt werden kann.

■ Die Sackgasse des »senilen *Desarrollismo*«

Jemand könnte – aus Boshaftigkeit oder Unwissen – folgendes denken: Wenn die auf Rohstoffexporte basierende Volkswirtschaft Unterentwicklung verursacht und festigt, sollte man den Abbau der Bodenschätze einstellen. Dies ist jedoch ein Trugschluss: Schon Joseph Stiglitz sagte, dass der »Fluch der

16. «How Does Mineral Wealth Affect the Poor?», Abteilung für Politologie, California Universität in Los Angeles, April 2003, <www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/ross/minpoor.pdf>.

natürlichen Ressourcen« keine Schicksalsfügung, sondern eine Entscheidung sei¹⁷.

Die Aufgabe besteht daher darin, einen Weg einzuschlagen, der vom Verhängnis der natürlichen Ressourcen und vom Verhängnis orthodoxer Ideologien befreit. Diese führen nur dazu, dass eine Unterordnung unter die transnationalen Mächte erfolgt. Eine der größten Herausforderungen ist daher der Aufbau und die Umsetzung einer Strategie, die zu einer post-extraktivistischen Volkswirtschaft führt. Eine solche Volkswirtschaft entsteht nicht von heute auf morgen. Die Vorstellung, Ölfelder oder Minen plötzlich zu schließen, ist schwer fassbar. Dieser notwendigerweise vielschichtige Übergang kann jedoch nie Realität werden, wenn der Abbau weiter voranschreitet, und wenn es an klaren Alternativen mangelt, die eine schrittweise Reduzierung der Förderaktivitäten sorgfältig planen.

Eine der größten Herausforderungen ist daher der Aufbau und die Umsetzung einer Strategie, die zu einer post-extraktivistischen Volkswirtschaft führt ■

Für einen Weg aus einer reinen Rohstoffexportwirtschaft heraus ist folgendes ausschlaggebend: Der geplante Ausstieg aus dem Extraktivismus darf die nachhaltigen Ansätze für Industrie, Landwirtschaft, Tourismus und vor allem Bildung und Wissenschaft in keiner Weise beeinträchtigen. Und die Natur darf nicht weiter zerstört werden. Der Erfolg einer solchen Strategie für einen sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und ökologischen Wandel, wie die soeben vage skizzierte, wird von ihrer Kohärenz und vor allem von ihrem sozialen Rückhalt abhängen.

Es geht darum, solche Wirtschaftsformen hinter sich zu lassen, die abhängig machen und nicht nachhaltig sind, die Rohstoffe exportieren, die sich zu stark am externen Markt orientieren, die desindustrialisiert sind, die Ausgrenzung und Armut schaffen, die die Einkommen und den Reichtum konzentrieren, die ausbeuten und kontaminieren. Stattdessen brauchen wir nachhaltige Volkswirtschaften, die in ihren Produkten und Märkten diversifiziert sind, Industrie- und Dienstleistungssektoren aufweisen, hochwertige Arbeitsplätze schaffen und mit den Kulturen und der Natur respektvoll umgehen.

17. *Cómo hacer que funcione la globalización*, Taurus, Madrid, 2006.

Nur eine neue und starke staatliche Institutionalität, eine neue Organisation der Binnenmärkte sowie eine Strategie für die Teilnahme an der Weltwirtschaft kann diesen Wandel einleiten. Darüber hinaus sind Pläne und unabhängige Organisationen zur Regulierung sowie sorgfältig festgelegte Mechanismen mit einer angemessenen Finanzierung notwendig.

Ziel ist ein neues Profil der produktiven Spezialisierung, das von einem breiten Konsens der verschiedenen Interessen und dadurch von einem nach innen gefestigtem Land getragen wird. Der Binnenmarkt und der Produktionsapparat müssen dafür gestärkt und Strategien für den produktiven Wandel geschaffen werden, mit denen der extraktiven Wirtschaft ihre Bedeutung genommen werden kann.

Die Aussöhnung mit der Natur gehört ebenfalls zu den Prioritäten auf der Agenda. Die rein auf den Menschen ausgerichteten Praktiken müssen überwunden werden, um den Weg für eine auf das Leben zentrierte Gesellschaft zu ebnen (Biozentrismus). Gebiete mit einem hohen ökologischen und sozialen Wert und einer konzentrierten Biodiversität müssen erhalten werden. Das bedeutet auch, ein ambitioniertes Nachhaltigkeitskonzept festzulegen (das wirtschaftliche Kapital kann das »natürliche Kapital« nicht vollständig ersetzen) und neue Vorstellungen über das gesellschaftliche Zusammenleben zu entwickeln. Die herkömmliche Messung der Makroökonomie müsste entsprechend durch neue Indikatoren und Nachhaltigkeitsindizes ersetzt werden.

Eine breite und echte soziale Beteiligung ist erforderlich, um die Herausforderung des Extraktivismus im großen Maßstab zu meistern. Das führt zu einer tiefgreifenden und radikalen Umverteilung der Einnahmen aus dem Bergbau und der Ölförderung sowie aller anderen Einnahmen und bestehenden Vermögen einer Volkswirtschaft. Die Ungleichheiten¹⁸ müssen beseitigt werden, da diese die Grundlage jeder Art von Autoritarismus in allen Bereichen des menschlichen Lebens schaffen.

Grundsätzlich geht es darum, das Wirtschaftsmodell des Extraktivismus, d. h. der rohstoffexportierenden Volkswirtschaft nicht weiter zu vertiefen und auszuweiten. Der Versuch, sich anhand eines Modells zu entwickeln, das sich auf die Einnahmen aus Rohstoffexporten stützt, das Renditen aus der Natur überbewertet und menschliche Anstrengung geringschätzt, den

18. Insbesondere wirtschaftliche, soziale, generationsübergreifende, geschlechtsbedingte, ethnische, kulturelle, regionale Ungleichheiten.

externen Markt bevorzugt und den internen Markt vernachlässigt, den Reichtum weiter konzentriert und eine gerechte Verteilung vernachlässigt, war bisher noch für kein Land ein gangbares Entwicklungsmodell. Auch für einen post-desarrollistischen Ansatz, wie das Konzept des »Guten Lebens« (*buen vivir*) oder *Sumak Kawsay*¹⁹ sind sie es nicht.

Der Weg des »senilen *Desarrollismo*«²⁰ führt nicht aus dem oben beschriebenen komplexen Dilemma hinaus. Die Herausforderung liegt in der Suche nach einer Strategie zur nachhaltigen Nutzung der nicht erneuerbaren natürlichen Ressourcen, um sie in »einen Segen«²¹ verwandeln zu können, d.h. nicht zu stark von ihnen abzuhängen. Nur so und durch eine weitere Vertiefung der Demokratie können die Fallen umgangen werden, die aus den zahlreichen hier ausgeführten und miteinander verknüpften Problemen des »Rohstoff-Fluchs« stammen. ☒

Bibliographie

- Acosta, Alberto: «Algunos elementos para repensar el desarrollo: una lectura para pequeños países» in AAVV: *El Ecuador post-petrolero*, Acción Ecológica / Ildis / Oilwatch, Quito, 2000.
- Acosta, Alberto und Esperanza Martínez (Hrsg.): *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*, Abya Yala, Quito, 2009.
- Acosta, Alberto und Jürgen Schuldt: «Algunos elementos para repensar el desarrollo: una lectura para pequeños países» in A. Acosta (Hrsg.): *El desarrollo en la globalización. El reto de América Latina*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis-FES) / Nueva Sociedad, Caracas, 2000.
- Auty, Richard (Hrsg.): *Resource Abundance and Economic Development*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Bates, Robert: *Prosperity and Violence: The Political Economy of Development*, Norton, New York, 2001.
- Corden, Max und Peter Neary: «Booming Sector and De-Industrialization in Small Open Economy. Royal Economic Society» in *The Economic Journal* Vol. 92, 1982.
- Dube, Oeindrila und Juan Fernando Vargas: «Resource Curse in Reverse: The Coffee Crisis and Armed Conflict in Colombia», CEDE 2006-46 (elektronische Ausgabe), Dezember 2006.
- From, Björn G.: «La gestión de los recursos petroleros en Noruega. Análisis básico desde el marco noruego de la gestión de los recursos petroleros», Referat am FLACSO Sitz in Ecuador, 22. Juli 2009.
- Gabin, Michel und Ricardo Hausmann: *Nature, Development and Distributions in Latin America. Evidence on the Role of Geography, Climate and Natural Resources*, IADB, Washington, DC, 1998.
- Gray Molina, George: *La economía boliviana más allá del gas*, thematischer Bericht über die menschliche Entwicklung, Entwicklungsprogramm der Vereinigten Nationen (UNDP), La Paz, 2005.
- Gudynas, Eduardo: *El mandato ecológico. Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución*, Abya-Yala, Quito, 2009.

19. Siehe zum Beispiel A. Acosta: «El Buen Vivir, una utopía por (re)construir» in *Casa de las Américas* Nr. 257, 2.2010.

20. Joan Martínez Alier: «No sé si hay un ecologismo infantil pero sí creo que hay un desarrollismo senil», Interview von Marc Saint-Upéry in *Le Monde diplomatique* Ausgabe Bolivien, 12.2008.

21. J. Stiglitz: ob. cit.

- Hausmann, Ricardo und Roberto Rigobon: *An Alternative Interpretation of the «Resource Curse». Theory and Policy Implications*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2002.
- Interamerikanische Entwicklungsbank (IADB): *América Latina tras una década de reformas. Informe de progreso económico y social en América Latina 1997*, IADB, Washington, DC, 1997.
- Interamerikanische Entwicklungsbank (IADB): *América Latina frente a la desigualdad. Informe de progreso económico y social en América Latina 1998*, IADB, Washington, DC, 1998.
- Kolstad, Ivar: *The Resource Matter: Which Institutions Matter?*, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norwegen, 2007.
- Ross, Michael L.: «Does Oil Hinder Democracy?» in *World Politics* Vol. 53 Nr. 3, 4.2001.
- Ross, Michael L.: «The Political Economy of the Resource Curse» in *World Politics* Vol. 51 Nr. 2, 1.1999.
- Sachs, Jeffrey D.: «Tropical Underdevelopment», *CID Working Papers* Nr. 57, Center for International Development der Harvard University, 2000.
- Sachs, Jeffrey D. und Andrew M. Warner: *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, Harvard Institute for International Development, Cambridge, 1997.
- Schuldt, Jürgen: *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*, Universidad del Pacífico, Lima, 1994.
- Teijeiro, Mario: «La maldición de los recursos naturales», Centro de Estudios Públicos, <www.e-e-estrategicos.org/article/526.htm>, 8.2.2007.
- Tornell, Aaron und Philip Lane: «The Voracity Effect» in *The American Economic Review* Vol. 89 Nr. 1, 1999.

REVISTA BRASILEIRA
DE CIÊNCIAS
SOCIAIS
RBCS

Junio de 2012

San Pablo

Vol. 27 Nº 79

HOMENAGEM: Gilberto Velho (1945-2012): um virtuoso no burburinho das cidades, **Luiz Fernando Dias Duarte**. ARTIGOS: Estados Unidos e Brasil no Gantoi: o poder e a origem transnacional dos estudos Afro-brasileiros, **Livio Sansone**. O representante como protetor: incursões na representação política «vista de baixo», **Luis Felipe Miguel**. Os dilemas do marxismo latino-americano nas obras de Caio Prado Jr. e José Carlos Mariátegui, **André Kayser**. Globalização e reconfigurações do mercado de trabalho em Portugal e no Brasil, **Adilson Gennari e Cristina Albuquerque**. Autoria, autenticidade e apropriação: reflexões a partir da arte aborígine australiana, **Ilana Seltez Goldstein**. Arte da paisagem e viagem pitoresca: romantismos entre academia e mercado, **Guilherme Simões Gomes Júnior**. Trocando em miúdos: gênero e sexualidade na TV a partir de *Malu Mulher*, **Heloísa Buarque de Almeida**. Reconsiderando a etnografia da ciência e da tecnologia: tecnociência na prática, **Marko Synésio Alves Monteiro**. Racionalidade e racionalização em Max Weber, **Carlos Eduardo Sell**. Utilitarismo e moralidade: considerações sobre o indivíduo e o Estado, **Lara Cruz Correa**. Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito, **Ricardo Fabrino Mendonça e Paula Guimarães Simões**. RESENHAS.

Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS) es una publicación cuatrimestral de la Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Av. Prof. Luciano Gualberto, 315 – 1º andar – Cidade Universitária – São Paulo SP. Tel.: (55 11) 3091.4664. E-mail: <anpocs@anpocs.org.br>. Site: <www.anpocs.org.br>.

Ein *New Deal* für die Landwirtschaft

Eine der Besonderheiten der internationalen Wirtschaftskrise besteht darin, dass sie die einige Jahre vorher ausgebrochene Nahrungsmittelkrise in den Hintergrund drängte. Infolgedessen leiden weltweit über eine Milliarde Menschen Hunger. Obwohl in Lateinamerika vereinzelt Fortschritte verzeichnet werden konnten, stieg die Anzahl der Hunger leidenden Menschen von 47 auf 53 Millionen. In diesem Artikel wird die These aufgestellt, dass die Landwirtschaft ein entscheidendes Instrument zur Überwindung dieser Situation sein kann. Dazu ist jedoch die Umsetzung eines neuen Paktes, eines *New Deal* für die Landwirtschaft, erforderlich, der, ohne auf die Politiken von vor 50 Jahren zurückzugreifen, das durch neoliberale Reformen geschwächte Institutionengefüge des Agrarsektors neu aufbaut und die Kleinbauern in den Mittelpunkt seiner Strategie stellt.

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA

Mit den Institutionen des 20. Jahrhunderts können wir die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nicht bewältigen.

Luiz Inácio Lula Da Silva

José Graziano da Silva: ordentlicher Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Universidade Estadual de Campinas in Brasilien. Er war Außerordentlicher Minister für Ernährungssicherheit und Hungerbekämpfung in der ersten Amtsperiode von Luiz Inácio Lula da Silva und verantwortlich für die Formulierung und Umsetzung des Programms *Fome Zero*. Im Juni 2011 wurde da Silva zum Generaldirektor der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) gewählt. Seine Amtszeit beginnt am 1. Januar 2012.

Schlagwörter: Landwirtschaft, Krise, Entwicklung, Kleinbauern, Lateinamerika.

Anmerkung: Der Autor dankt dem Journalisten Benjamín Labatut für seine Unterstützung in der Erstellung dieses Artikels.

Originalversion: Dieser Artikel wurde in *Nueva Sociedad* Nr. 223, 9-10.2009, veröffentlicht.

Übersetzung: Roland Heimler.

Die durch den Anstieg der internationalen Nahrungsmittelpreise gekennzeichnete Ernährungskrise setzte im Jahr 2002 ein, verschärfte sich 2006 und erreichte ihr größtes Ausmaß im Juli 2008. Direkte Auswirkungen der Krise waren ein Anstieg der Inflation mit folglich sinkenden Realeinkommen der privaten Haushalte sowie eine Schwächung der in Lateinamerika und der Karibik in den letzten Jahren feststellbaren Trends hin zu einer Reduzierung von Armut und Hunger. Ab August 2008 wurde die Ernährungskrise dann durch die internationale Finanzkrise aus dem Mittelpunkt des Interesses verdrängt.

Diese zweite Krise erreichte im September 2008 ihren Höhepunkt, als es praktisch zu einem Stillstand bei den Interbankkrediten kam. Ein grundlegender Unterschied zwischen der aktuellen Finanzkrise und früheren Krisen besteht darin, dass die Krise infolge der vorhergehenden Ernährungskrise ausbrach, als die internationalen Preise für landwirtschaftliche Grunderzeugnisse bereits um 35% gestiegen waren. Obwohl die Preise inzwischen wieder sinken, liegen sie immer noch über den Durchschnittswerten der vergangenen Jahre. Einen weiteren Unterscheidungsfaktor bilden der Grad der Berechenbarkeit und die Volatilität der Preise: Obwohl alle Wissenschaftler eine negative Entwicklung bei den Rohstoffpreisen prognostizierten, begannen Mitte 2009, also während der internationalen Rezession, erstaunlicherweise die meisten Preise zu steigen, vor allem für Erdöl, Minerale und landwirtschaftliche Grunderzeugnisse.

Die weitreichendsten Auswirkungen der internationalen Krise auf die lateinamerikanische Landwirtschaft sind Folge eines auf etwa 11% geschätzten Rückgangs des internationalen Handelsvolumens und einer drastischen Reduzierung der internationalen Geldströme bei Privatkrediten und den *remesas*, den Rücküberweisungen von Migranten. In fast allen Ländern erhöht das Zusammenspiel dieser Faktoren die Gefahr von Nahrungsmittelknappheit gerade in ländlichen Regionen. Während die Ernährungskrise ursprünglich mit den hohen Preisen zusammen hing, so ist die Finanzkrise mit sinkenden Einkommen verbunden, die erfahrungsgemäß nur sehr langsam, über viele Jahre hinweg wieder ansteigen.

Die internationale Krise wirkt sich in Lateinamerika in einem drastischen Rückgang der Nettokapitalflüsse, also der direkten Auslandsinvestitionen, der Entwicklungshilfe, der Rücküberweisungen von Migranten und der Privatfinanzierungen aus. Die Geldflüsse durch Privatfinanzierungen, die sich 2007 noch auf 184 Mrd. USD beliefen, sanken 2008 auf 89 Mrd. USD und

sollten Prognosen zufolge 2009 nur noch 43 Mrd. USD betragen, also gerade einmal 23% des Volumens des Jahres 2007¹.

Wie bereits oben gezeigt wurde, begannen sich andererseits die Preise einiger Rohstoffe – vor allem von Erdöl und Metallen – ab Februar 2009 wieder zu erholen. Gründe dafür waren zunehmendes Vertrauen in die Märkte, die Abwertung des Dollars und einige rohstoffspezifische Faktoren. Auch bei den Nahrungsmittelpreisen konnte ein Anstieg beobachtet werden: Der Index der Welternährungsorganisation FAO stieg zwischen Februar und Juni 2009 um 8,2%.

Zusätzlich zu den genannten »Folgeschäden«, den Auswirkungen der weltweiten Rezession auf die lateinamerikanischen Volkswirtschaften und der Erholung der Preise einzelner Güter scheint kein Zweifel daran zu bestehen, dass die internationale Finanzkrise dauerhafte Spuren in der Region hinterlassen wird. Nach Einschätzung der Generalsekretärin der Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, CEPAL), Alicia Bárcena, zählen zu den Folgen der Krise unter anderem höhere Arbeitslosenraten, geringeres Wirtschaftswachstum, verstärkter Rückgang des Handels und nur schwerlich kontrollierbare Haushaltsdefizite. Bárcena betonte zudem, dass sich dieser Prozess trotz erster Anzeichen einer Erholung nur langsam und schrittweise vollziehen würde. Zudem verwies sie darauf, dass die Erholung bei den Sozialindizes normalerweise doppelt solange dauere wie bei den Wirtschaftsindikatoren. So benötigten etwa nach der Krise der 1980er Jahre die Sozialindikatoren 24 Jahre, um wieder das Niveau vor der Krise zu erreichen, während sich die Wirtschaftsindikatoren bereits nach 12 Jahren wieder auf Vorkrisenniveau befanden.

So benötigten etwa nach der Krise der 1980er Jahre die Sozialindikatoren 24 Jahre, um wieder das Niveau vor der Krise zu erreichen, während sich die Wirtschaftsindikatoren bereits nach 12 Jahren wieder auf Vorkrisenniveau befanden ■

All dies verweist auf eine unbequeme Wahrheit: Wir befinden uns auf einem Tiefpunkt, in einem kritischen Szenario, das durch steigende Arbeitslosenzahlen und hohe Preise bei Lebensmitteln gekennzeichnet ist. Da die Preise nur langsam sinken, ergibt sich aus dieser Kombination von Faktoren eine äußerst kritische Situation für die Ärmsten der Armen in der Region.

1. Ramón Pineda et al.: »The Current Financial Crisis: Old Wine in New Goatskins or Is This Time Different for Latin America?«, CEPAL, Santiago de Chile, 20.3.2009.

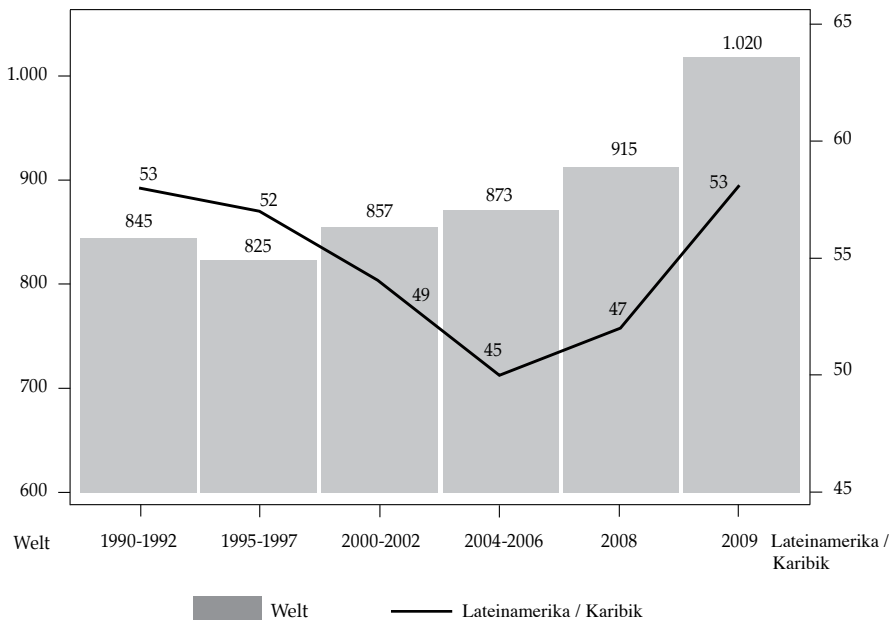
■ Die Ernährungssicherheit in Zeiten der Krise

Beide Krisen haben die Themen Ernährungssicherheit und Landwirtschaft wieder in den Mittelpunkt der internationalen öffentlichen Agenda gerückt. Es kommt schließlich nicht von ungefähr, dass laut jüngsten Schätzungen der FAO über 1,02 Milliarden Menschen Hunger leiden, d.h. ein Sechstel der Weltbevölkerung, und einen Anstieg der Gesamtzahl der von Hunger betroffenen Menschen um 100 Millionen bedeutet.

Zwischen 1995/1997 und 2004/2006 stieg die Zahl der hungernden Menschen in allen Weltregionen mit Ausnahme von Lateinamerika und der Karibik. Aber selbst in dieser Region wurden die Fortschritte der letzten 15 Jahre bei der Hungerbekämpfung infolge des Preisanstiegs und des Ausbruchs der internationalen Wirtschaftskrise zunichte gemacht. Die Anzahl

Abbildung

Unterernährung in Entwicklungsländern in Lateinamerika und der Karibik, 1990-2009 (in Millionen Menschen)



Quelle: FAO-RLC: *Situación alimentaria en América Latina y el Caribe*, Boletín des Observatorio del Hambre para América Latina y el Caribe, 7/2009.

der Hunger leidenden Menschen stieg von 47 auf 53 Millionen, d.h. eine Zunahme von 12% (siehe Abbildung).

Fast die Gesamtheit der unterernährten Weltbevölkerung lebt bekannterweise in Entwicklungsländern. In Asien und im pazifischen Raum sind schätzungsweise 642 Millionen Menschen von chronischem Hunger betroffen, 265 Millionen im subsaharischem Afrika, 53 Millionen in Lateinamerika und der Karibik, 42 Millionen in Nordafrika und im Nahen Osten und 15 Millionen in den Industrienationen.

Diese lautlose Hungerkrise stellt eine ernsthafte Bedrohung für die internationale Sicherheit und den Weltfrieden dar. Bei der Bekanntgabe der jüngsten Daten zur Unterernährung in der Welt betonte der Generaldirektor der FAO, Jacques Diouf, dass die armen Länder Instrumente zur wirtschaftlichen und politischen Entwicklung benötigten, die die landwirtschaftliche Produktion fördern und die Produktivität steigern. Verstärkte Investitionen in die Landwirtschaft sind unabdingbar, da in der Mehrzahl der armen Länder ein gesunder Agrarsektor von zentraler Bedeutung bei der Überwindung von Hunger und Armut ist und die Grundlage für Wirtschaftswachstum darstellt.

Die Notwendigkeit einer Stimulierung der kleinbäuerlichen Produktion wird nicht nur von der FAO gefordert, sondern wurde auch von den Staats- und Regierungschefs auf dem G-8-Gipfel 2009 im italienischen L'Aquila aufgegriffen. Die Gipfelteilnehmer vereinbarten, in drei Jahren 20 Mrd. USD für eine integrale Entwicklungsstrategie zugunsten einer nachhaltigen Landwirtschaft aufzubringen. Eine solche Strategie bedeutet einen vielversprechenden Politikwechsel für die von Hunger und Armut Betroffenen. Diese Neuausrichtung weg von humanitären Hilfen hin zur Förderung der Produktivität lässt einen neuen Kurs in den Strategien der internationalen Kooperation erkennen und greift einen Ansatz auf, den die FAO bereits seit Jahrzehnten vertritt. Der Ansatz lautet: Es geht nicht darum, einer Milliarde hungernder Menschen tagtäglich etwas zu essen zu geben, sondern es geht um Investitionen in den Agrarsektor, damit diese Menschen selbst ihre Nahrungsmittel erzeugen können.

Damit dies aber in die Realität umgesetzt werden kann und sich nicht nur vorübergehende, sondern nachhaltige Fortschritte einstellen, müssen die Ursachen des Hungers auf wirkungsvolle und schnelle Weise bekämpft – und nicht die Folgen des Hungers verwaltet werden. Folglich bedarf es eines *New Deal* für

die Landwirtschaft, eines internationalen Abkommens, das die Bildung eines Institutionengefüges fördert, das sich den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts stellt und den kleinbäuerlichen Betrieben eine zentrale Rolle zuweist.

Hindernisse erschweren die Erreichung dieses Ziels. Das im Agrarsektor vorherrschende, auf Marktöffnung setzende neoliberale Modell, das die Bedeutung dieses Sektors zur Schaffung eines internen Nahrungsmittelmarktes unterschätzt hat und seit den 1980er Jahren eine graduelle Demontage der Institutionen im Agrarsektor vorantrieb, ist ein solches Hindernis. Die Strategie, die auf den Import von vorwiegend in den Industrienationen produzierten und subventionierten Agrarerzeugnissen setzt – so als ob der internationale Nahrungsmittelmarkt ein riesiger Supermarkt wäre – hatte zur Konsequenz, dass die Mehrheit der lateinamerikanischen Staaten den Agrarsektor vernachlässigte. Unter derartigen Rahmenbedingungen waren die ländlichen Regionen und ihre Bewohner zu einem Leben in Armut und Hunger verurteilt.

■ Die Demontage der Institutionen im Agrarsektor

So wie frühere Krisen hätte auch die aktuelle, vor einigen Jahren einsetzende, Ernährungskrise als Chance genutzt werden können: Die hohen Lebensmittelpreise hätten zur Förderung der landwirtschaftlichen Produktion so genutzt werden können, dass Millionen Kleinproduzenten davon profitiert hätten. Leider wussten nur die Industrienationen diese Gelegenheit zu nutzen: 2008 erreichte die weltweite Getreideproduktion das Rekordniveau von 2,245 Milliarden Tonnen, ein Anstieg von 5,4% gegenüber dem Vorjahr. Dieses

**Obgleich die Preise für
Grundnahrungsmittel
auf Rekordhöhe stiegen,
konnten weder
die Produzenten noch die
armen Kleinbauern von
diesem Boom profitieren ■**

Wachstum ist zum Großteil auf die hohen Getreidepreise und die überdurchschnittliche Produktionssteigerung um 11% in den Industrienationen zurückzuführen. Demgegenüber nahm die Gesamtproduktion in den Entwicklungsländern nur um bescheidene 1,1% zu und wies, wenn man die Produktion in Brasilien, China und Indien nicht einbezieht, sogar einen leichten Rückgang um 0,8% auf.

Obgleich die Preise für Grundnahrungsmittel auf Rekordhöhe stiegen, konnten weder die Produzenten noch die armen Kleinbauern von diesem Boom profitieren. Der rasche Wandel und das Fehlen qualifizierter Institutionen

zwecks Unterstützung der Produzenten ließen eine angemessene Reaktion auf die neuen Anforderungen des Marktes nicht zu.

In Lateinamerika gelang es nur Brasilien und einigen Staaten des Mercosur, aus den hohen Preisen bei Agrarerzeugnissen eigenen Nutzen zu ziehen. Wie erklärt sich die Schwierigkeit, diese Chancen zu nutzen? Der Grund hierfür ist in dem Entwicklungsmodell der letzten Jahre zu suchen, das zum großen Teil zu einer Demontage der Strukturen und der Institutionen des Agrarsektors führte.

Die lateinamerikanischen Staaten beschränkten in den 80er und 90er Jahren einen Weg der Strukturreformen, die die Wirtschaft und insbesondere den Agrarsektor umfassten. Diese Reformen schränkten die Rolle des Staates deutlich ein, um Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Entsprechend den Empfehlungen des Washington-Konsenses ging man davon aus, dass die beste Politik diejenige sei, die ganz auf sektorspezifische Maßnahmen verzichtet.

Praktisch alle Staaten der Region implementierten im Agrarsektor Programme zur einseitigen Marktöffnung, die später mit inter- und intraregionalen Freihandelsabkommen ergänzt wurden. Subventionen (bei Produkt- und Produktionsmittelpreisen) wurden beseitigt, halbstaatliche Unternehmen privatisiert oder geschlossen, Tätigkeiten von Forschungseinrichtungen aufgelöst oder drastisch eingeschränkt, Gütermärkte und Agrardienstleistungen dereguliert und landwirtschaftliche Kredite reduziert.

Im Zuge dieses neoliberalen Modells der Marktöffnung und der Forcierung der Globalisierungsprozesse wurden Import- und Exportbeschränkungen aufgehoben und wichtige Veränderungen in allen Wirtschaftssektoren durchgeführt. Im Agrarsektor strebte man den Aufbau neuer Produktionsstrukturen an, die entsprechend den komparativen Vorteilen (orientiert an den Preissignalen) des jeweiligen Landes festgelegt werden sollten. Auf diese Weise sollte sich jedes Land auf jene Produkte spezialisieren, bei denen es komparative Wettbewerbsvorteile besaß, und sich so in den Weltmarkt integrieren. Mit den dabei erwirtschafteten Überschüssen würde man dann die benötigten Produkte zu Preisen importieren, die günstiger wären als die Produktion dieser Güter im eigenen Land. Dies waren die Grundannahmen des neuen, in der Region dominierenden Modells der Agrarexporte.

Die Ernährungs- und Finanzkrisen haben das Scheitern dieser Politik deutlich gemacht: Die Strukturreformen verursachten eine tiefgehende institutionelle

Krise, den Verlust der Wettbewerbsfähigkeit und des Wohlstands der Kleinproduzenten. Insofern verursacht die gegenwärtige globale Krise bedeutende Veränderungen im Agrarmodell und fügt den vorhandenen In-

Insofern verursacht die gegenwärtige globale Krise bedeutende Veränderungen im Agrarmodell und fügt den vorhandenen Institutionen neue Aufgaben oder Funktionen hinzu bzw. bewertet diese neu, wie etwa in Form einer aktiveren Rolle des Staates ■

stitutionen neue Aufgaben oder Funktionen hinzu bzw. bewertet diese neu, wie etwa in Form einer aktiveren Rolle des Staates. Wenn man die Krise als Chance begreift, erscheint der Neuaufbau eines Institutionengefüges im Agrarsektor als unerlässlich, um jenen Bereich zu stärken, der in der öffentlichen Debatte lange vernachlässigt wurde.

Wie bereits verdeutlicht wurde, nimmt die Landwirtschaft in der Agenda der Regierungen, der Organisationen der internationalen Zusammenarbeit und der Finanzinstitutionen erneut einen wichtigen Platz ein. All diese Akteure stimmen darin überein, dass der Agrarsektor und seine Institutionen fälschlicherweise vernachlässigt wurden. Die Politiken, die den Agrarsektor unterbewerteten und viele Institutionen des Sektors auflösten, darunter Forschungseinrichtungen und Agrarkreditinstitute, unterlagen einem Irrtum und die dadurch entstandenen Fehler müssen korrigiert werden.

Brasilien ist hierfür ein gutes Beispiel. Zwischen 1980 und 2005 wies die landwirtschaftliche Produktion ein nachhaltiges Wachstum in nahezu allen Bereichen auf. Das brasilianische »Agrarwunder« kann anhand verschiedener Faktoren erklärt werden. Zum einen wusste Brasilien die wachsende internationale Nachfrage nach Fleisch (und den entsprechenden Bedarf an Soja) seitens der Industrienationen, der Schwellenländer und der großen Konsumenten wie etwa China und Indien für sich zu nutzen. Daher überholten die Fleisch- und Soja-Exporte deutlich die traditionellen brasilianischen Exportgüter wie Zucker, Kaffee und Orangensaftkonzentrat, die allerdings auch weiterhin eine wichtige Rolle spielen.

Zum anderen hat Brasilien als eines der wenigen lateinamerikanischen Länder trotz der fortschreitenden Strukturreformen seine wichtigste Einrichtung für Agrarwissenschaften, die Embrapa (*Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária*), nicht angetastet. In den letzten Jahren führte Embrapa schrittweise Innovationen ein, um die in den Industrienationen entwickelten Technologien

an die konkreten Bedingungen seiner landwirtschaftlichen Nutzfläche anzupassen und technische Fachkräfte durch ein umfangreiches Promotionsprogramm im Ausland zu fördern.

Darüber hinaus verfolgte Brasilien einen Ansatz der Eingliederung agroindustrieller Produktionsketten, was sich in konkreten sektoralpolitischen Maßnahmen in der Produktion, Industrie, internen Kommerzialisierung und dem Export niederschlug. Konkrete Beispiele hierfür sind die agroindustrielle Produktion von Soja, Zuckerrohr, Orangensaftkonzentrat und die Geflügelzucht. Zweifelsohne leisteten die immense landwirtschaftlich nutzbare Fläche des Landes und die Wirtschaftspolitik einen Beitrag zum Wachstum im Agrarsektor. Die Politik korrigierte bzw. vermied durch den Wechselkurs agrarfeindliche Tendenzen. Einige der Gründe zur Erklärung des »Agrarwunders« sind institutionellen Bemühungen geschuldet.

■ Zwei Herausforderungen

Der Agrarsektor steht heute zwei großen Herausforderungen gegenüber: der Stimulierung der kleinbäuerlichen Produktion, damit diese ihren Beitrag zur Armutsbekämpfung und zur Sicherstellung der Ernährungssicherheit leistet, sowie dem Aufbau eines neuen regionalen und internationalen Institutionengefüges für den Agrarsektor, das auf die Anforderungen der neuen Rahmenbedingungen abgestimmt ist.

Laut aktuellen Schätzungen soll die Weltbevölkerung bis 2050 auf 9,2 Milliarden Menschen anwachsen, wobei allein die Entwicklungsländer einen Anstieg von 2,7 Milliarden Menschen verzeichnen werden. Um die Weltbevölkerung ernähren zu können, muss die Agrarproduktion verdoppelt werden, und dies unter Rahmenbedingungen, die durch den Klimawandel, die Erschöpfung der fossilen Brennstoffe, die Zunahme bei den Biokraftstoffen, die zunehmende Wasserknappheit und durch weitere Problemstellungen bestimmt sind. Hierdurch erhält die Landwirtschaft eine Schlüsselrolle wie nie zuvor in der Menschheitsgeschichte.

Diesen Weg mit dem derzeitigen Modell zu gehen, scheint sehr problematisch. Die Rolle des Staates im Agrarsektor sollte neu überdacht werden. Die Exzesse der 70er Jahre müssen vermieden werden, die Erfahrungen der 80er und 90er Jahre genutzt und die Veränderungen in den jetzigen und künftigen Entwicklungen berücksichtigt werden. Von entscheidender Bedeutung ist, dass das neue Institutionengefüge in die internationalen Strukturen integriert sein muss, da die wichtigsten Nahrungsmittelgüter mit einer Landwirtschaft in

globalisierten Märkten zu tun haben. Bei der Etablierung eines neuen Institutionengefüges für den Agrarsektor sind – neben der Einbeziehung von privaten und staatlichen Vereinbarungen in Unternehmen der Mischwirtschaft oder bereits bestehenden öffentlichen Einrichtungen – folgende vier Themen zu berücksichtigen.

1. *Finanzielle Unterstützung vor allem durch Mikrokredite.* Ländliche Kleinbetriebe (nicht nur Kleinbauern) sollten Mittel durch Mikrokredite bekommen, die auch für jene nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten bereitstehen, die auf dem Land zunehmend an Bedeutung gewinnen. Zudem sollte diese Art der Finanzstütze auf Prinzipien der Mitverantwortung beruhen, wie bei anderen unzähligen erfolgreichen Mikrokreditprogrammen.

2. *Förderung der Raumentwicklung.* Es ist notwendig, die alten, überkommenen Strukturen der technischen Hilfe im Agrarsektor durch flexible institutionelle Strukturen zu ersetzen, welche die Nutzung der im Land vorhandenen »Best Practices« gestatten.

3. *Agrarforschung und technische Zusammenarbeit.* Es gilt nicht nur, die früher vorhandenen nationalen Ressourcen (vor allem die regionalen und nationalen Institute und Versuchszentren) wiederzubeleben, sondern auch eine tiefgreifende Umgestaltung zur Nutzung neuer Technologien vorzunehmen. In den meisten Ländern der Region sollten die staatlichen Forschungseinrichtungen auch technische Beratung für jene Segmente des Agrarsektors anbieten, die nicht die Eigenmittel haben, um derartige Dienstleistungen zu kaufen.

4. *Ernährungssicherheit.* Eine Politik der Ernährungssicherheit erfordert einen institutionalisierten Rechtsschutz, der das Menschenrecht auf angemessene Ernährung aller Bürger garantiert, wie dies heute in Argentinien, Guatemala und Brasilien der Fall ist. Die Garantie auf eine wirkungsvolle Umsetzung des Rechts erfordert jedoch Institutionen, die es jedem Bürger ermöglicht, diese Rechte einzuklagen.

Diese vier Punkte würden das Fundament eines neuen Institutionengefüges für den Agrarsektor bilden. Die dringlichen Herausforderungen der aktuellen Krise stärken die Überzeugung, dass der Agrarsektor weiterhin einen Wirtschaftszweig darstellt, der das Wachstum der lateinamerikanischen Länder belebt. Und sie verweisen auf die Notwendigkeit, ein neues Zusammenspiel zwischen Märkten, Staat und Zivilgesellschaft zu entwickeln, vor allem in Ländern mit großen, noch unterentwickelten ruralen Gebieten.

Allerdings sollte man nicht in die Vergangenheit zurückkehren. Die Welt hat sich verändert, und es geht nicht darum, die agrarpolitischen Strukturen vor den Reformen der 80er und 90er Jahre nachzuahmen. Die Welt, und insbesondere die ländliche, landwirtschaftlich geprägte Welt, hat tiefgreifende Transformationen erfahren, und die neuen Institutionen müssen diesen Wandel berücksichtigen. In diesem Sinn sollten die Reformbestrebungen auf ein klares Ziel ausgerichtet sein: die Schaffung von Märkten.

Ein Beispiel für diese neuartigen, auf die Schaffung von Märkten abzielenden Politiken sind die konditionierten Programme für Einkommenstransfers, die in mehreren Staaten der Region mit Erfolg implementiert wurden. Diese Programme gewan-

nen seit Mitte der 90er Jahre an Popularität und stellen eine Neuheit im Bereich der Armutsbekämpfung dar: Sie orientieren sich nicht am Modell der Sozialversicherung und dem Beitragsprinzip, und ebensowenig sind sie Bestandteil der gängigen Praxis der einfachen Übergabe von Lebensmittelpaketen. Diese Programme zeichnen sich dadurch aus, dass sie von den Empfängern die Erfüllung bestimmter Bedingungen fordern, wie zum Beispiel, dass die Kinder eine Schule besuchen und die Empfänger regelmäßige medizinische Kontrolluntersuchungen und bestimmte Ernährungsanforderungen einhalten.

Auf den ersten Blick scheint es sich bei einem derartigen Programm nicht um eine marktorientierte Politik zu handeln. Es hat sich jedoch gezeigt, dass diese Programme nicht nur die Gefahren für marginalisierte Bevölkerungsgruppen reduzieren, sondern durch Einkommenstransfers an Bevölkerungsschichten ohne ausreichendes Einkommen eine dynamische Wirkung auf die lokale Wirtschaft haben. Es entwickeln sich verstärkt lokale Märkte.

■ Die kleinbäuerliche Landwirtschaft neu entdecken

Unter den weltweit von Hunger und Armut betroffenen Menschen befinden sich viele Kleinbauern in Entwicklungsländern. In Lateinamerika und in der Karibik lebten laut Angaben der CEPAL im Jahr 2008 etwa 34 Millionen Bedürftige in ländlichen Gebieten. Von Land zu Land sind allerdings enorme Unterschiede zu beobachten: In einigen Ländern beträgt die ländliche Armut

**Allerdings sollte man nicht
in die Vergangenheit
zurückkehren. Die Welt hat sich
verändert, und es geht nicht
darum, die agrarpolitischen
Strukturen vor den
Reformen der 80er und 90er
Jahre nachzuahmen ■**

um die 10%, während in anderen Ländern nahezu 80% der ländlichen Bevölkerung davon betroffen sind.

Die Kleinbauern haben jedoch auch ein enormes, bisher nicht ausgeschöpftes Potenzial: Sie sollten nicht nur ihre eigenen Bedürfnisse befriedigen, sondern auch zur allgemeinen Ernährungssicherheit und zu einem stärkeren Wirtschaftswachstum beitragen. Um dieses Potenzial freizusetzen, sollten Regierungen mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft umfassende Investitionen in den Agrarsektor tätigen, damit Kleinbauern nicht nur Zugang zu Saatgut und Düngemitteln haben, sondern auch zu den für sie geeigneten Technologien, zu Infrastruktur, Finanzierung und Märkten.

Betrachtet man Lateinamerika und die Karibik gemeinsam, so handelt es sich um die Region mit dem größten Wachstum in den Bereichen der landwirtschaftlichen Produktion, Viehzucht, Forstwirtschaft und Fischerei sowie im Export der letzten 15 Jahre. Die Landwirtschaft und die direkt damit verbundenen Bereiche (Agroindustrie, Transport, Produktionsmittel und Dienstleistungen) bilden weiterhin einen der wichtigsten Wirtschaftszweige in den Ländern der Region – und dies sowohl hinsichtlich der Arbeitsplätze als auch des Anteils am BIP und den Exporten. Leider werden diese Zahlen von wenig ermutigenden Indikatoren hinsichtlich des Einkommens, der Armut und den unerfüllten Grundbedürfnissen der ländlichen Bevölkerung begleitet.

Die Bedeutung der Landwirtschaft ist offensichtlich. Sowohl die FAO als auch die CEPAL und das Interamerikanische Institut für Zusammenarbeit in der Landwirtschaft (*Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA*) verweisen darauf, dass ein in die Landwirtschaft investierter Dollar mehr abwirft als ein Dollar, der in einen nicht-agrarischen Sektor investiert wird. Da der Agrarsektor positive Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit, die Wiederbelebung der Wirtschaft und die Armutsbekämpfung hat, sollte stärker und gezielter in ihn investiert werden, nicht nur zur Verbesserung der Lebensqualität der Landbewohner, sondern zum Vorteil der gesamten Gesellschaft.

Die kleinbäuerliche Landwirtschaft wird durch fehlende Aktiva von hoher Qualität und durch den geringen Zugang zu Infrastruktur und staatlichen wie privaten Dienstleistungen eingeschränkt und hat zudem – legt man ihren Beitrag zur Gesellschaft als Maßstab zugrunde – insbesondere hinsichtlich der Grundernährung, Beschäftigung, ökologischen Nachhaltigkeit und kulturellen Beiträge – bisher nur wenig Unterstützung erhalten.

Die Erweiterung der kleinbäuerlichen Produktion würde nicht nur einen unmittelbaren Beitrag zur Bereitstellung von Nahrungsmitteln leisten. Sie würde auch zu einem gewissen Grad das Fehlen eines sozialen Sicherungssystems (z.B. einer Arbeitslosenversicherung) in den sich entwickelnden Gesellschaften kompensieren, indem sie zur Abfederung der kurzfristigen Folgen der aktuellen Krise beitragen würde.

Eine Politik zur Stimulierung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft müsste folgende Punkte umfassen:

- Zugang zu Agrarkrediten mit niedrigen Zinsen,
- technologische Entwicklung zur Reduzierung der Abhängigkeit von Erdölderivaten,
- Förderung der Produktion einheimischen Saatguts,
- staatliche Abnahme von Produkten zur Sicherung lokaler Märkte,
- Förderung traditioneller Produkte und verbesserter Zugang zu Produktionsfläche.

Eine weitere untersuchenswerte Alternative wäre die mögliche Förderung von Verbindungen zu den Produktionsketten. Bislang werden Kleinproduzenten von diesen Produktionsketten ausgeschlossen. Eine aktive Regierungspolitik könnte dieser Logik entgegenwirken.

Jenseits dieser langfristig ausgerichteten Programme gibt es eine Reihe konkreter Sofortmaßnahmen, die nicht nur eine Belebung der kleinbäuerlichen Wirtschaft ermöglichen, sondern auch das Problem der Ernährungssicherheit angehen. Darunter befinden sich der Erwerb von Erzeugnissen durch die öffentliche Hand, um attraktive lokale Märkte für jene Kleinbauern zu schaffen, die anderweitig nicht handelbare Grundnahrungsmittel erzeugen.

Ein Beispiel für derartige Vorhaben bildet das brasilianische Programm zur Beschaffung von Lebensmitteln aus der kleinbäuerlichen Landwirtschaft.

Die Erweiterung der kleinbäuerlichen Produktion würde nicht nur einen unmittelbaren Beitrag zur Bereitstellung von Nahrungsmitteln leisten. Sie würde auch zu einem gewissen Grad das Fehlen eines sozialen Sicherungssystems in den sich entwickelnden Gesellschaften kompensieren ■

Der Plan wurde im Juli 2003 als struktureller Bestandteil des Programms *Fome Zero* (Null Hunger) ins Leben gerufen und garantiert Kleinbauern die Kommerzialisierung ihrer Ernten, da der Staat ihre Erzeugnisse aufkauft und dann für Programme zur Ernährungssicherheit – in Schulküchen, Suppenküchen, Krankenhäusern, Kindergärten – auf kommunaler Ebene und zum Auffüllen der strategischen Lebensmittelbestände des Bundes verwendet. Der Staat sichert den Kleinbauern so einen Abnehmermarkt für ihre Erzeugnisse, fördert die Produktion von Nahrungsmitteln auf lokaler Ebene, erweitert auf nachhaltige Weise den lokalen Lebensmittelkonsum, schafft Arbeitsplätze und Einkommen, stärkt die kulturellen Verbindungen zwischen ländlichen Gemeinden und Stadtbewohnern und unterstützt die Produktion frischer und gesunder Lebensmittel, während zugleich die Transport- und Lagerkosten gesenkt werden. Denselben Ansatz verfolgt ein kürzlich in Brasilien verabschiedetes Gesetz, nach dem mindestens 30% der Lebensmittel für das Programm *Merenda Escolar* (Schulesen) von kleinbäuerlichen Erzeugern stammen müssen. Im Rahmen dieser Maßnahme werden weitere ca. 300 Mio. Dollar in Projekte für Kleinbauern investiert. Man schätzt, dass 8,2 Millionen Schüler der Sekundarstufe von diesem Programm profitieren werden.

Derartige Maßnahmen möchten die schwerwiegendsten Folgen der aktuellen Krise bekämpfen: die sinkenden Löhne und die unzureichende Ernährung der ärmsten Bevölkerungsschichten, vor allem der Kinder. Diese Politiken gestatten es, die kleinbäuerliche Landwirtschaft, die von vielen als Problem betrachtet wird, in einen Faktor der Problemlösung zu verwandeln, da mit ihrer Hilfe ein grundlegendes Ziel des Staates erreicht werden kann: die Reduzierung der Asymmetrien durch gerechtere Verteilung von Land oder Teilhabe an Maschinen, Technologien und Wasser. Die Produktion wird dadurch erweitert, Armut und unsichere Ernährungslage bekämpft.

■ **Schlussfolgerungen**

In den vergangenen zehn Jahren ist die Zahl der weltweit von Hunger betroffenen Menschen angestiegen. Von diesem Trend waren Lateinamerika und die Karibik weitgehend verschont geblieben, bis die Ernährungskrise und die internationale Finanzkrise ausbrachen. In nur zwei Jahren ist die Gesamtzahl der hungernden Menschen um über 100 Millionen gestiegen und hat nunmehr ein Rekordniveau von 1,02 Milliarden Menschen (Stand: 2009) erreicht.

Die Ausbreitung des Hungers ist nicht etwa eine Folge von Missernten, sondern eine Auswirkung der internationalen Wirtschaftskrise, die für sinkende Einkommen und höhere Arbeitslosenraten verantwortlich ist. Der Hunger ist aber auch Ergebnis des gescheiterten Institutionengefüges im Agrarsektor und ganz allgemein des seit den 80er Jahren in der Welt – und vor allem in Lateinamerika – vorherrschenden Agrar- und Nahrungsmittelsystems. Entwicklungspolitische Versprechen, die mit dem Abbau von Einrichtungen zur Förderung der Landwirtschaft und der Implementierung eines neoliberalen Modells der Agrarexporte einhergingen, wurden nicht eingelöst. Es gelang nicht einmal, billige und für alle erschwingliche Nahrungsmittel zu erzeugen. Die aktuelle Krise legt vielmehr die Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels nahe: eines *New Deal* für die Landwirtschaft.

Eine solche internationale Vereinbarung sollte die Entwicklung des Agrarsektors durch neue Institutionen und eine neue Rolle des Staates anstreben sowie eine neue Beziehung zu den Märkten aufbauen: Die kleinbäuerliche Landwirtschaft ist von zentraler Bedeutung, da sie ein enormes, bisher nicht ausgeschöpftes Potenzial besitzt, sowohl hinsichtlich ihrer Produktion als auch in ihrer Funktion als soziales Auffangnetz in Krisenzeiten. ☒

Bibliographie

- CEPAL, FAO, IICA: «Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe», Entwurf, August 2009.
- FAO, Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Agricultura y la Alimentación (SMIA): *Perspectivas de cosechas y situación alimentaria* Nr. 3, 7.2009, <www.fao.org/docrep/012/ai484s/ai484s00.htm>.
- Graziano Da Silva, José: *Políticas de reemplazo de importaciones agrícolas*, Santiago de Chile, FAO / RLC, 2009.
- Graziano da Silva, José, Sergio Gómez und Rodrigo Castañeda: «Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural» in: *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* Nr. 218, 2008.
- Piñeiro, Martín: «El nuevo contexto para el diseño de las políticas de investigación, innovación y transferencia de tecnología agropecuaria en América Latina», Vortrag auf dem Expertentreffen über Herausforderungen in der Definition von Politiken für die Erforschung und den Transfer von Agrartechnologien in Lateinamerika und der Karibik, FAO / Fodepal, Santiago de Chile, 19. und 20. Juni 2008.
- Piñeiro, Martín (Hg.): *Nueva institucionalidad agropecuaria y rural*, FAO, 2009.

Staat und Markt in Lateinamerika: ein ungleiches Paar

Durch die Weltwirtschaftskrise wurde vermehrt die Forderung laut, der Staat müsse stärker in die Märkte eingreifen. Eine solche Forderung ist zwar löblich, unterliegt aber dem Irrtum, zwei letztlich grundverschiedene Bereiche als gleich zu betrachten. Denn um neue wirtschaftspolitische Irrwege zu verhindern, reicht es nicht aus, die Schwächen des Marktes einfach zu korrigieren. Vielmehr muss es um eine generelle Neubestimmung des Kapitalismus gehen, der ja für die Entstehung der heutigen Form der Marktwirtschaft verantwortlich ist. Die linken Regierungen lateinamerikanischer Länder sind bereits ein Stück in diese Richtung gegangen. Dennoch fehlen entscheidende Schritte hin zu sozialem Wohlergehen, wirtschaftlichem Fortschritt und Umweltschutz.

EDUARDO GUDYNAS

Aufgrund der Weltwirtschaftskrise wird viel über die Rückkehr des Staates und noch mehr über die Notwendigkeit einer Regulierung der Märkte gesprochen. Der Marktradikalismus scheint mit dem Sturz der großen Kolosse der Wall Street in sich zusammenzufallen und überlebt höchstens verschanzt hinter den Lehrstühlen einiger Universitäten. All dies macht eine neue Betrachtung des Verhältnisses von Staat und Markt dringend erforderlich: Viele

Eduardo Gudynas: Leitender Wissenschaftler des Instituts Entwicklung, Wirtschaft, Ökologie und Gerechtigkeit – Lateinamerika (D3E), ein Programm des *Centro Latinoamericano de Ecología Social* (Claes), Montevideo.

Schlagwörter: Staat, Markt, Krise, Entwicklung, Umwelt, Lateinamerika.

Originalversion: Dieser Artikel wurde in *Nueva Sociedad* Nr. 221, 5-6.2009, veröffentlicht.

Übersetzung: Ute Neumaier.

glauben nämlich, dass Ersterer die Lösung für alle Übel parat hält, die Letzterer verursacht hat.

Der vorliegende Beitrag argumentiert, dass es nicht einfach nur um die Suche nach einer neuen Art von Beziehung gehen darf. Staat und Markt sind keine vergleichbaren Kategorien, sondern zwei voneinander zu unterscheidende Institutionen. Der »Markt« ist plural und selbst dort, wo der Kapitalismus die Gesellschaft kommerzialisiert hat und nur eine bestimmte Marktform vorherrscht, existieren auch sozial und wirtschaftlich anders strukturierte Märkte, die oft vergessen oder unterschlagen werden. Der gegenwärtige Staat ist sehr heterogen und seine Bemühungen um wirtschaftliche Intervention und Regulierung sind den für die heutige Marktwirtschaft typischen Spannungen und Widersprüchen unterworfen.

Der Diskurs um neue Bereiche und Kategorien zeigt, dass der Ruf nach »mehr Staat« und »weniger Markt« nicht die Lösung ist, sondern dass es um eine (tiefergehende) Reform des Kapitalismus gehen muss. Es geht um die Frage nach sozialer Regulierung der Märkte, der Volkswirtschaften und des Staates.

■ Markt und Kapitalismus

Für ein besseres Verständnis der Problematik sollte man sich zunächst in Erinnerung rufen, wie die heutigen Marktwirtschaften entstanden sind. Unter dem Druck der in den siebziger Jahren einsetzenden wirtschaftlichen Reformen verbreitete sich eine Variante des Kapitalismus, die verschiedene Prozesse integrierte, das Konzept der »Ware« auf neue Bereiche und Beziehungen ausdehnte, die Prinzipien des wettbewerbsfähigen und monetarisierten Markts darauf anwendete und den Schwerpunkt auf den Finanzsektor legte.

Dieser sehr vielschichtige Prozess beschränkte sich nicht nur auf die für den Markt typischen Tauschbeziehungen, sondern brachte einen politischen und kulturellen Wandel und zunehmend individualistische, wettbewerbsorientierte und materialistische Lebensstile hervor. Einerseits entstanden neue Konsumerwartungen (sowie der Traum, Lebensqualität sei über den Markt herzustellen) und andererseits eine neue Weltordnungspolitik (einhergehend mit der Gründung der Welthandelsorganisation wto). Nach und nach wurden Bereiche, die zuvor nicht als Waren angesehen wurden, zu »Gütern und Dienstleistungen«, die es zu »verwalten« galt, die »rentabel« und »konkurrenzfähig« zu sein hatten und den rechtlichen Bestimmungen des Handels unterworfen wurden.

Gesundheit und Erziehung wurden so zu »Dienstleistungen« der Marktwirtschaft. Einmal unter die Logik des Marktes subsumiert, wurden sie anhand von ökonomischen Effizienz- und Rentabilitätskriterien bewertet. Leiter von Gymnasien oder Krankenhäusern wurden folglich zu Managern, Ziele wie Lebensqualität kamen abhanden und wurden durch Wettbewerbsfähigkeit ersetzt (so war es beispielsweise wichtig, Kranke zu heilen, damit sie wieder arbeitsfähig werden, um die Zahl der Krankentage zu reduzieren). Auf diese Weise wurde öffentliche Politik zu einer Art sozialer Kapitalanlage degradiert. Eine solche »Umstrukturierung der Gesellschaft« ließ sich in vielen Bereichen beobachten¹.

Um dieser Logik zu entsprechen, mussten die neu in den Markt eingeführten Elemente jemandem gehören und einen wirtschaftlichen Wert besitzen. »Sozialkapital« oder »Humankapital« etablierten sich als gängige Konzepte;

Die Kommerzialisierung erreichte ihren Höhepunkt, als nicht einmal mehr vor der Natur halt gemacht wurde und Methoden zur wirtschaftlichen Bewertung von Biodiversität entwickelt wurden ■

und auch wenn sich darin durchaus positive Elemente finden lassen, darf nicht außer Acht gelassen werden, dass beide Ansätze das vielsagende Wort »Kapital« enthalten.

Die Kommerzialisierung erreichte ihren Höhepunkt, als nicht einmal mehr vor der Natur halt gemacht wurde und Methoden zur wirtschaftlichen Bewertung von Biodiversität entwickelt wurden. Es

entstand das Konzept des Naturkapitals, wonach beispielsweise der Wert eines Hektars des Amazonas-Regenwaldes zwischen ein paar Cents bis zu ein paar Hundert us-Dollar schwanken kann. Zudem propagierte man die »Bioprospektion« (ein von der geologischen und der Erdölprospektion abgeleiteter Begriff). Die Erhaltung des Regenwaldes wurde zu einer Investition, was sich sogar in einer Diskussion der wro über den Handel mit »Umweltgütern und Dienstleistungen« widerspiegelt².

Ein derartiges Marktverständnis konnte sich nur durch die aktive Beteiligung der Staaten durchsetzen. Auch wenn allgemein vom »Rückzug« des Staates gesprochen wird, ist doch »Umgestaltung des Staats« angemessener,

1. Aihwa Ong: *Neoliberalism as Exception, Mutation in Citizenship and Sovereignty*, Duke University Press, Durham, 2006.

2. E. Gudynas: *Ecología, mercado y desarrollo. Políticas ambientales, libre mercado y alternativas*, Instituto de Ecología Política, Santiago de Chile, 1997.

da einige Sektoren auf nicht staatliche Bereiche verlagert, andere aufgegeben oder nur in sehr geringem Maße weiterentwickelt wurden, während andere wiederum prosperierten. In dieser neuen Realität schützt der Nationalstaat bestimmte wirtschaftliche Beziehungen und sichert den Kapitalfluss (besonders Auslandsinvestitionen), ignoriert soziale und umweltbedingte Bedürfnisse, damit Investitionen nicht beeinträchtigt oder Exporte aufrechterhalten werden (besonders im Bereich des Bergbaus, der fossilen Brennstoffe, der Landwirtschaft und Viehzucht) und schützt die Förderenklaven durch Polizei und Militär.

Wir haben es also mit einem Staat (bzw. staatlichen Politiken) zu tun, der die »Rechte der Investoren« wahrt, aber die politischen und sozialen Rechte seiner Bürger meist ignoriert. Denn der Ruf nach »mehr Staat« ergibt für die von der Gewinnung fossiler Brennstoffe oder der Erschließung des Bergbaus Betroffenen nicht viel Sinn. Der Staat ist Teil des zu lösenden Hauptproblems oder gar Komplize des Markts, indem er dazu beiträgt, die sozialen und ökologischen Auswirkungen dieser Aktivitäten zu verschleiern.

Die Allgegenwärtigkeit der heutigen kapitalistischen Marktwirtschaft hat auch dazu geführt, dass andere Marktformen unbedeutend oder unterdrückt werden, insbesondere wenn sie nicht profitabel sind³. Es gibt aber Märkte, die anderen Regeln folgen: Die »solidarische Ökonomie« funktioniert trotz ihrer kapitalistischen Komponente auf der Grundlage einer anderen Logik. Es handelt sich dabei um Märkte, die auf einen Bekanntheitskreis oder eine Gemeinschaft beschränkt bleiben, in denen es in erster Linie um den Gebrauchswert und nicht um den Umrechnungswert von Waren geht. Und es gibt Märkte, die nach dem Prinzip des Tauschhandels oder der Gegenseitigkeit funktionieren, wie z. B. Bei ländlichen Andengemeinschaften.

Viele dieser Märkte verschwanden im Schatten der oben beschriebenen dominanten Variante der Marktwirtschaft und finden in konventionellen Wirtschaftsanalysen kaum Erwähnung. Dort stellt die solidarische Ökonomie meist lediglich ein soziales Phänomen dar und die Märkte ländlicher Gebiete gelten als exotische Überbleibsel, die nur für Anthropologen interessant seien.

3. J.K. Gibson-Graham: *A Post Capitalist Politics*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2006.

Auch wenn uns in jüngster Zeit deutlich vor Augen geführt wurde, dass das heute vorherrschende Modell große Probleme generiert, ist es dennoch bedenklich dies als bloße »Störung« abzutun. Denn dies würde bedeuten, dass der ihr zugrunde liegende Mechanismus grundsätzlich richtig sei, obwohl es zu Defekten gekommen ist. So schiebt man die Schuld leicht den radikalen Marktfundamentalisten und den Finanzspekulanten zu. Die Aufgabe des Staates bestünde dann nur noch darin, die Schäden zu beheben und die Wirtschaft neu anzupassen, ohne die Prinzipien des Kapitalismus anzutasten, obwohl diese für die Entstehung solch defekter Märkte verantwortlich sind.

Wenn eine Marktform dominiert, werden Markt und Kapitalismus meist vorschnell gleichgestellt und das eine mit dem anderen verwechselt. Andere Komponenten wie die politische oder kulturelle Dimension werden hingegen übersehen. Dabei bringt der Kapitalismus Lebensstile und Konsumerwartungen hervor und erhält sie aufrecht, verändert die Arbeitswelt, fördert kulturelle Tendenzen, Politikstile und vieles mehr⁴.

Es mag auf den ersten Blick vordergründig erscheinen, doch eine Regulierung des Markts ist nicht das Gleiche wie eine Regulierung, die den Kapitalismus als Ganzes ins Visier nimmt. Jede Regulierung des Marktes muss Teil einer breit angelegten Reform des Kapitalismus sein. Den Markt korrigieren zu wollen, reicht als Ziel allein nicht aus, vielmehr müssen seine tieferliegenden Funktionsdynamiken in den Blick genommen werden.⁵ Dabei geht es nicht nur um die heutige profitorientierte Marktwirtschaft (als Ort des Warenauschs), sondern auch darum, der strukturellen Vielfalt der Märkte Rechnung zu tragen.

■ Möglichkeiten und Hindernisse der staatlichen Marktintervention

Der Nationalstaat spielt bei Interventionen in die Märkte eine Schlüsselfunktion. Folglich sind *an erster Stelle* staatliche Eingriffe zu analysieren. Die Absicht von Intervention und Regulierung ist an sich positiv und viele der Maßnahmen der letzten Jahre bedeuten im Vergleich zum Stillstand vergangener Zeiten einen Fortschritt⁶.

4. Siehe zum Beispiel Luc Boltanski und Éve Chiapello: *Der neue Geist des Kapitalismus*, uvk, Konstanz, 2006.

5. Andrew Glyn: *Capitalism Unleashed, Finance, Globalization and Welfare*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

6. E. Gudynas, Rubén Guevara und Francisco Roque: *Heterodoxos. Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los gobiernos progresistas de América del Sur*, CLAES / Oxfam, Montevideo, 2008, verfügbar unter: <www.democraciasur.com/heterodoxos/>.



Regierungen verfügen über mehrere Instrumente, um in Märkte einzugreifen: Zuschüsse, zugesicherte Mindestpreise, Kreditunterstützung etc. In einigen Fällen wird versucht, nationale Schlüsselbereiche zu schützen oder die Industrialisierung zu fördern. In diesem Zusammenhang sei beispielsweise auf die Brasilianische Entwicklungsbank (*Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*, BNDES) verwiesen. Sie unterstützt sowohl auf nationaler Ebene als auch im Rahmen der sog. »Internationalisierung« brasilianische Unternehmen, indem sie Akquisitionen und Fusionen durch den Kauf von Aktien oder Anleihen direkt finanziert. So bot das brasilianische Fleischverarbeitungsunternehmen JBS-Friboi Aktien an, die von der BNDES erworben wurden. Dadurch wurde die Übernahme des amerikanischen Fleischkonzerns Swift in Höhe von 1.400 Millionen USD ermöglicht und das brasilianische Unternehmen avancierte weltweit zum zweitgrößten Rindfleischproduzenten.

Diese Art der Intervention hat positive Seiten und es ist durchaus als verdienstvoll anzusehen, wenn der Staat nationale Unternehmen unterstützt, um ein Gegengewicht zum transnationalisierten Kapital zu schaffen. Aber eine solche Maßnahme verändert die Dynamik des kapitalistischen Marktes nicht, sondern verstärkt sie. Es geht hier also nicht um die Analyse derartiger Bemühungen, sondern darum, die Art und Weise staatlicher Interventionen zu hinterfragen.

Dabei sind folgende Fragen zu stellen: Wie und wer entscheidet über die Verwendung staatlicher Mittel? Welche Unternehmen und Branchen sollten davon profitieren? Anhand des Beispiels Brasilien lässt sich fragen, wann bzw. unter welchen Gesichtspunkten öffentliche Gelder verwendet werden dürfen, um eine Gruppe von nationalen Großunternehmen in ihren internationalen Abenteuern zu unterstützen. Und – *last but not least* – warum werden ausgerechnet die großen Konzerne und nicht die Genossenschaften gefördert?

Eine solche Diskussion kann letztlich jedoch nur dann konstruktiv geführt werden, wenn nicht mehr der Glaube vorherrschend ist, dass die Entscheidung über Staatshilfen in erster Linie ein Vorrecht der Regierung sei, insbesondere des Präsidenten, und dass andere politische Akteure dazu nicht befragt werden müssten. Denn soziale Regulierung und pluralistische Diskussion gibt es im Rahmen bisheriger Initiativen kaum; meist reagiert der Staat lediglich auf die Interessengruppen, die den größten Druck ausüben.

Staatliche Intervention sollte daher der Versuchung widerstehen, sich politische Vorteile zu verschaffen, um die eigene Regierung zu stärken, Wahlvorteile zu

erlangen oder soziale Proteste zu besänftigen. Der Missbrauch von politischer Macht ist ein Thema, das nicht vermieden werden darf, da es sich wie ein finsterner Schatten über die für Lateinamerika typischen delegativen Demokratien mit ihren machtvollen Präsidenten legt. Oftmals dienen staatliche Interventionen, Hilfen und Fördermittel, selbst eine Verstaatlichung von Unternehmen lediglich dazu, das Ansehen und die Macht der Präsidenten zu fördern, Freunden Vorteile zu verschaffen und sie zugleich den vermeintlichen Gegnern vorzuenthalten. Diese willkürliche Verwendung von Interventionsinstrumenten verstärkt den delegativen Charakter einer Demokratie nur und erschwert offenere und pluralistischere Entscheidungsprozesse.

Staatliche Intervention sollte daher der Versuchung widerstehen, sich politische Vorteile zu verschaffen, um die eigene Regierung zu stärken, Wahlvorteile zu erlangen oder soziale Proteste zu besänftigen ■

Wie komplex die Situation ist, zeigt folgendes Beispiel: In Brasilien wurden im Bereich der Landwirtschaft und Viehzucht für das Jahr 2008/2009 für den Zuckerrohranbau Zuschüsse in Höhe von 78 Milliarden Reales (zum damaligen Zeitpunkt ungefähr 33 Milliarden USD) gewährt. Dies zeigt die Bereitschaft der Regierung, wirtschaftlich gesehen eine aktive Rolle zu spielen und die Haltung früherer Regierungen hinter sich zu lassen. Mittel scheinen außerdem vorhanden zu sein. Eine eingehende Analyse dieser Planung belegt jedoch, dass nur 13 Milliarden Reales (ca. 5,5 Milliarden USD) der »familiären Landwirtschaft« und fünf Mal soviel der »profitorientierten Landwirtschaft« (65 Milliarden Reales, mehr als 27 Milliarden USD)⁷ gewährt wurden. Die soziale Ausgewogenheit dieser Maßnahme ist folglich zweifelhaft, da die Kleinbauern viel größere Probleme haben als große Unternehmen und darüber hinaus wesentlich zahlreicher sind (es gibt um die fünf Millionen Familienbetriebe). Die Ausrichtung auf den Agrarexportsektor verfestigt die untergeordnete Rolle Brasiliens als Lieferant von Rohstoffen auf dem internationalen Markt und stützt die übliche Entwicklungsstrategie in ländlichen Gebieten, die weitgehend dafür verantwortlich ist, dass kleine und mittlere Erzeuger an den Rand gedrängt wurden.

An zweiter Stelle muss ebenfalls die Wirkung der Instrumente analysiert werden. Wie sich zeigte, haben Zuschüsse und andere Wirtschaftsinstrumente ein

7. Ministerio da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil, Secretaria de Política Agrícola: «Plano Agrícola e Pecuário 2008/2009», Brasília, 2008.

enormes Potenzial, Probleme von Märkten zu beheben; sie können diese aber auch verstärken, besonders in sozialer und ökologischer Hinsicht. 2008 hat beispielsweise die Regierung von Rafael Correa ihr »Mandat der Landwirtschaft« für Ecuador präsentiert, ein Hilfspaket in Höhe von 415 Millionen usd. Wie in Brasilien ist auch diese Maßnahme Ausdruck des politischen Willens. Das Problem dabei ist, dass circa 70% der Zuschüsse in die Agrochemie flossen (287 Millionen usd). So landen Subventionen in den Händen von multinationalen Agrarchemieunternehmen und verstärken die Abhängigkeit von Strategien der »grünen Revolution«, die ja die gegenwärtige Krise der bäuerlichen Landwirtschaft Ecuadors im Wesentlichen hervorgerufen hat.

Deshalb müssen solche Maßnahmen genau analysiert und »absurde« Subventionen klar von legitimen unterschieden werden. Erstere verschärfen die Dysfunktionalität der Märkte, verstärken Ungleichheit und haben negative soziale und ökologische Auswirkungen⁸. Ein anschauliches Beispiel ist Uruguay, wo die Regierung von Tabaré Vázquez ein ehrgeiziges Subventionspaket für Kleinbauern im Bereich des Zuckerrohranbaus aufgestellt hatte. Diese Maßnahme schien sozial gerechtfertigt zu sein, da sie verarmten ländlichen Erzeugern Zuschüsse gewährte. Außerdem war sie wohl von gewissen romantischen Vorstellungen geleitet, denn der Zuckerrohranbau stand jahrzehntelang im politischen Zentrum der Linken, was aber auch dazu führte, dass Kritik schwierig bis unerwünscht war. Der Zuckerrohranbau unterliegt in Uruguay zahlreichen wirtschaftlichen und sozialen Beschränkungen und hat vor allem starke ökologische Auswirkungen. Es gibt keine Gewissheit, ob das Pflanzen von Zuckerrohr die beste Lösung gegen ländliche Armut ist. Trotz der lobenswerten Absichten der Regierung sollte dennoch diskutiert werden, ob sich die Subventionen im Zuckerrohranbau lohnen oder ob besser andere Bereiche bzw. Erzeuger, deren landwirtschaftliche Methoden für die Umwelt weniger belastend sind, unterstützt werden sollten.

Die Analyse des Inhalts und der Zweckmäßigkeit dieser staatlichen Maßnahmen zeigt, welche Bedeutung richtige, abgesicherte und vertrauenswürdige Statistiken haben. Sind diese unzureichend, kann sowohl der Staat als auch der Einzelne falsche Entscheidungen treffen oder Maßnahmen als gerechtfertigt ansehen, die unrechtmäßige Ziele verfolgen. Sind die staatlichen Behörden heute in der Lage, transparente und unabhängige Informationen zu generieren und hat die Öffentlichkeit darauf freien Zugriff?

8. Norman Myers und Jennifer Kent: *Perverse Subsidies: How Tax Dollars Can Undercut the Environment and the Economy*, Island Press, Washington, DC, 2001.

Diesbezüglich gehen lateinamerikanische Länder unterschiedliche Wege und einige der mit der Statistik und der Ermittlung von Wirtschaftsindikatoren beauftragten Behörden sind umstritten. Das bekannteste Beispiel ist vielleicht das Nationale Institut für Statistik und Volkszählung (*Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC*) in Argentinien. Das Problem in diesen und anderen Fällen besteht darin, dass Politiker ihre Macht missbrauchen, indem sie Daten und damit die öffentliche Meinung im eigenen Interesse manipulieren. Jegliche Initiative zur staatlichen Regulierung von Märkten sollte Instrumente und Garantien enthalten, die die Unabhängigkeit der mit der Verarbeitung von Informationen beauftragten Institutionen und deren korrekten Umgang mit Daten sicherstellen. Diese Forderung muss für alle in die Märkte involvierten Akteure gelten, insbesondere für Unternehmen. Der Mangel an Transparenz von Unternehmensinformationen ist in Lateinamerika sowohl bei privaten als auch bei staatlichen Unternehmen und Betrieben alarmierend.

Dem Anspruch auf Vollständigkeit erforderlicher Statistiken und der umfassenden Kenntnis aller Details der Gesellschaftsprozesse sowie ihrer wirtschaftlichen Beziehungen sind natürlich Grenzen gesetzt. Die Begrenzung ist im Grunde »epistemologisch«, denn man wird niemals über alle Informationen und Kenntnisse verfügen, die für eine effiziente Intervention und Regulierung erforderlich sind. Da man mit komplexen und umfangreichen Systemen arbeitet, bleibt stets eine Unsicherheit. Folglich muss diese Unsicherheit Ausgangspunkt jeglicher Marktintervention, ja sogar staatlicher Politik an sich sein. Ohne die Forderung nach bestmöglicher Information aufzugeben, muss technokratischem Optimismus ein Ende gesetzt werden. Nur so lassen sich Regulierungsmechanismen implementieren, die dieser Unsicherheit gerecht werden und Verfahren mit minimalen sozialen und ökologischen Risiken anstreben. Das ist ein weiteres Argument für die Notwendigkeit einer flexibleren Regulierung, im Sinne eines adaptiven politischen Prozesses auf der Grundlage einer starken gesellschaftlichen Beteiligung.

Ohne die Forderung nach bestmöglicher Information aufzugeben, muss technokratischem Optimismus ein Ende gesetzt werden ■

■ Soziale Regulierung

Zwischen dem Ende der 1980er Jahre bis zu den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts, d. h. in zwei Jahrzehnten, zerfiel der real existierende Sozialismus und

der globale Kapitalismus geriet ins Wanken. In diesem so kurzen Zeitraum gerieten nacheinander zwei sehr unterschiedliche Staats- und Wirtschafts-ideologien in eine Krise. Das stellt uns vor die Aufgabe, Alternativen zu erwägen. Gegenüber der Krise des heutigen Kapitalismus hilft keine orthodoxe Nostalgie, die sich nach bürokratischem Etatismus mit einer guten Portion Autoritarismus sehnt, aber sie kann auch nicht durch einfache Rezepte und merkantile Schmerzmittel des Keynesianismus behoben werden.

Es geht darum, tiefgreifende Veränderungen voranzubringen, die in ihrer Mehrzahl sicher nicht den bekannten Rezepten entsprechen. Manche Reformen werden aus orthodoxer Sicht weder rechts noch links angesiedelt sein, aber sie sollten der neuen Verantwortung um das Wohlergehen der Menschen als politisch autonome Einzelwesen verpflichtet sein und menschlich wie ökologisch einer neuen Ethik folgen.

Es ist eine grobe Vereinfachung gegenüber Markt und Staat davon auszugehen, dass der Ersterer nur aus dem Ruder gelaufen ist und dass mit der Rückkehr des Zweiten alle Probleme gelöst werden können. Staat und Markt sind einander nicht ähnlich, es handelt sich um unterschiedliche Institutionen. Der Markt ist pluralistisch, die Präsenz des Staates ist erforderlich, um einige Varianten aufrechtzuerhalten und zu legitimieren; allerdings gibt es auch andere Formen, die nahezu am Rande des Staates überleben. Der Staat nimmt daher unterschiedliche Rollen ein: die Rolle des Regulierers, Verwalters, Konsumenten, Verkäufers, Unternehmers im Falle staatlicher Unternehmen und des Partners bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen etc. Das Gegenteil von Markt ist der soziale Raum, der sich dadurch auszeichnet, dass die Beziehungen nicht gewinnorientiert sind. Dieser Raum kann auch staatlich sein, in den meisten Fällen ist er aber eher im nichtstaatlichen Bereich angesiedelt.

So betrachtet ist ein alternativer Standpunkt möglich, aus dem wichtige Schlüsse gezogen werden können. Selbst wenn eine Detailanalyse nicht das Ziel dieses Beitrags ist, sollen in Bezug auf eine neue Definition der Beziehung von Staat und Markt sechs Punkte hervorgehoben werden.

Erstens. Der Pluralität der Märkte ist Rechnung zu tragen und die Sichtbarkeit anderer Märkte und Wirtschaftssysteme muss zugelassen und gefördert werden. Die unterschiedlichen Märkte brauchen jeweils andere Formen der Regulierung und Interaktion. Einerseits müssen solidarische Ökonomien gestärkt und geschützt und die traditionelle bäuerliche Landwirtschaft gefördert werden, während andererseits die Spekulationen der globalen Finanzmärkte

streng zu kontrollieren sind. Eine Vielfalt an Interventionen und Regulierungen ist jedoch nur möglich, wenn der »Markt« eingehend analysiert und alternative Marktformen sowie deren unterschiedliche Prinzipien und zahlreichen Akteure identifiziert wurden.

Zweitens. Eine solche Politik ist weder deterministisch noch essenzialistisch. Sie bejaht und integriert Wertepluralismus, wodurch der Reduktionismus, für den nur wirtschaftliche Werte zählen, in sich zusammenfällt, da auch ökologische, kulturelle, ästhetische und religiöse Werte berücksichtigt werden. Die daraus hervorgehenden, praktischen Konsequenzen sind nicht zu unterschätzen, da sie die bisher als so wichtig erachtete klassische und technokratisch ausgerichtete Kosten-Nutzenanalyse beiseite lässt. Stattdessen würde diese neue Form von Politik, Wertepluralität und mehr Offenheit zulassen sowie einen Charakter annehmen, der stärker politisch ist. Der Kommerzialisierung muss ein Ende gesetzt werden.

Drittens. Regulierungen dürfen sich nicht nur auf den jeweils vorherrschenden Markt konzentrieren; sie müssen breiter angelegt sein und auf eine Veränderung der Essenz und der dem heutigen Kapitalismus zugrunde liegenden Dynamik hinwirken. Es ist nicht der Moment für Korrekturen, sondern eine Gelegenheit für tiefgreifende Veränderungen. Auch die politischen und kulturellen Aspekte, die Märkte formen und sie am Leben erhalten, sollten berücksichtigt werden. Die Veränderungsbemühungen sollten nicht nur Wertepluralismus zulassen, sondern sollten auch auf das jeweilige Umfeld und Land zugeschnitten sein. Die Zeiten der Patentrezepte sind vorbei. Der neue Wertekanon sollte Elemente wie Lebensqualität beinhalten: Es gibt schon einige Beispiele in diese Richtung, wie die Aufnahme des Konzepts des »Guten Lebens« (*buen vivir*) in die Verfassung von Ecuador.

Ebenfalls muss die Frage gestellt werden, wem Ressourcen und Produktionsmittel gehören, denn manchmal scheint es, als wäre Verstaatlichung die einzige

Antwort auf die Krise. Eine nüchterne Betrachtung ist auch hier wichtig: In einigen Fällen kann Verstaatlichung für die Umsetzung einer legitimen, sozialen und umweltgerechten Regulierung erforderlich sein, in anderen Fällen

In einigen Fällen kann Verstaatlichung für die Umsetzung einer legitimen, sozialen und umweltgerechten Regulierung erforderlich sein, in anderen Fällen hingegen setzt sie nur die bisherige Entwicklung fort ■

hingegen setzt sie nur die bisherige Entwicklung fort. Einige Staatsunternehmen haben mit Rentabilität und Effizienz große Erfolge verzeichnet, ohne auf soziale und ökologische Auswirkungen Rücksicht zu nehmen. Ein Beispiel dafür ist Petrobras in Ecuador, das in den Augen der Bevölkerung die gleichen sozialen Probleme und dieselbe Umweltverschmutzung bewirkt, wie andere multinationale Erdölunternehmen in den Industrieländern. Wer im Besitz von Produktionsmitteln ist, verfährt nicht automatisch anders oder zeigt besseres Produktionsverhalten. Deshalb sind Politiken zur sozialen Regulierung unabdingbar, die soziale und ökologische Forderungen sowohl an staatliche Unternehmen als auch an den Staat stellen können.

Viertens müssen sowohl Märkte als auch Staaten vor allem sozial reguliert werden. Der Staat muss sozialer Regulierung unterworfen sein, wenn auch in einem weiter gefassten Sinne als eine Art Mitsprache des Bürgers, der sich aktiv an der Politik und den Entwicklungsstrategien beteiligt. Dazu gehören einfache, aber dringende Maßnahmen, wie die Demokratisierung von Entscheidungen, beispielsweise durch Miteinbeziehung der Parlamente, freien Zugriff auf Informationen und direkte Bürgerbeteiligung. Die daraus hervorgehenden Diskussionen und Entscheidungen werden die Aspekte Unsicherheit und Risiken berücksichtigen müssen.

Fünftens. Die staatliche Regulierung muss einen grundlegenden Wandel in lateinamerikanischen Ländern einleiten. Wie die Realität zeigt, gibt es trotz aller guten Absichten und einiger erfolgreicher Beispiele Fehlentwicklungen, Verzerrungen und Vetternwirtschaft, weshalb die Durchsetzungsfähigkeit angemessener Regulierungen der Märkte stark angezweifelt wird. Mit anderen Worten, die Reform und die Demokratisierung des Staats ist von der Regulierung der Märkte nicht zu trennen.

Sechstens. Die zentralen Ideen und Konzepte der aktuellen Entwicklungsstrategien müssen auf den Prüfstand. Die Debatte muss weiterentwickelt werden, um zu vermeiden, dass Marktregulierungen und Interventionen der bisherigen Entwicklungsstrategie folgen. Aufgrund der hohen sozialen und ökologischen Kosten, der produzierten Ungleichheit und Ungerechtigkeit, weist die bisherige Entwicklungsstrategie starke Widersprüche auf, die nicht mit wirtschafts- oder sozialpolitischen Korrekturmaßnahmen behoben werden können. Das Gleiche gilt für die Rolle des Staats, da dieser aktiv daran beteiligt ist, Entwicklungskonzeptionen zu übernehmen, die mal aus den Büros der Ministerien, mal aus den Lehrstühlen öffentlicher Universitäten

stammen. Um den Übergang zu postkapitalistischen Modellen leisten zu können, müssen die grundlegenden Konzepte der gegenwärtigen Entwicklungsstrategien infrage gestellt werden.

Die hier grob umrissenen Ideen legen die Notwendigkeit eines Übergangs zu einem alternativen Wirtschafts- und Sozialmodell nahe. Die Weltwirtschaftskrise ist nicht vorwiegend ein Hindernis; sie ist ein Indiz dafür, dass neue Ansätze mit Dringlichkeit, Unabhängigkeit und Bestimmtheit umgesetzt werden müssen. ☒

AMÉRICA LATINA HOY Revista de Ciencias Sociales

Abril de 2012

Salamanca

Nº 60

PARAGUAY: **Luis Uharte Pozas**, El proceso de democratización paraguayo: avances y resistencias. **Diego Abente Brun**, Estatalidad y calidad de la democracia en Paraguay. **Luis Antonio Fretes Carreas**, La consolidación democrática en Paraguay. **Sarah Patricia Cerna Villagra**, «Yvi marae'y»: el conflicto del Estado con los pueblos indígenas en Paraguay. **Liliana Duarte Recalde**, Variaciones en el comportamiento electoral en Paraguay. **Luis Ortiz Sandoval**, Bilingüismo y educación: La diferenciación social de la lengua escolar. VARIA: **Luis Fernando Angosto Ferrández**, Participación y representación indígena en los procesos electorales venezolanos. **Jorge Alberto López Arévalo y Óscar Peláez Herreros**, Análisis de convergencia económica en el interior de Chiapas: municipios, regiones e inconsistencias aparentes. NOTICIAS DE LIBROS: realizadas por Manuel Alcántara, María José Cascante, Flavia Freidenberg, Martha Liliana Gutiérrez Salazar, Hugo Marcos Marné, Fernando Pedrosa Raisky, Mara Pegoraro, Aníbal Pérez-Liñán, Daniela Lucía Vargas Moreno, Mabel Villalba Portillo, Carlos Vázquez Ferrel.

**Disponibles a texto completo todos los artículos de *América Latina Hoy* en
<<http://www.usal.es/~iberoame/americalatinahoy/index.htm>>.**

América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales es una publicación cuatrimestral del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica con Ediciones Universidad de Salamanca. Correo electrónico: <latinohoy@usal.es>.

Wirtschaft, Politik und die Mittelschicht in Lateinamerika

Trotz großer Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern nimmt die Mittelschicht in Lateinamerika zu. Dies ist ein Ergebnis der positiven Wirtschaftsentwicklung und der Politik der Einkommensumverteilung. Dabei sind neue Phänomene aufgetreten, u. a. ein Wachstum der unteren Mittelschicht. Dieser Artikel untersucht das politische Verhalten der Mittelschicht, ihre Erwartungen und ihre Ablehnung bestimmter Regierungsstile. Anschließend wird geschlussfolgert, dass trotz der Schwierigkeit, die Mittelschicht politisch zu repräsentieren, die politische Kommunikation zwischen ihr und der Bevölkerungsmehrheit mithilfe von Programmen, die Wirtschaftswachstum und soziale Kohäsion verbinden, gefördert werden sollte.

LUDOLFO PARAMIO

Das Verhältnis zwischen Wirtschaft und Politik scheint offensichtlich, da Wahlentscheidungen und politische Meinungen der Bürger durch ihre soziale Position und ihre wirtschaftlichen Interessen bestimmt werden. Es ist jedoch nicht leicht, die Plausibilität dieser Annahme auf die wirtschaftliche

Ludolfo Paramio: Professor des Obersten Rat für wissenschaftliche Forschung (*Consejo Superior de Investigaciones Científicas, csic*), Spanien, und Leiter des Lateinamerikaprogramms des *Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*.

Schlagwörter: Wirtschaft, Politik, Mittelschicht, Lateinamerika.

Anmerkung: Der vorliegende Text gehört zu einem Forschungsprojekt namens «Clases medias y gobernabilidad en América Latina» (Mittelschicht und Regierbarkeit in Lateinamerika, Plan Nacional de I+D, cso2009-09233) und beruht im Wesentlichen auf Referaten, die in dem gleichnamigen Seminar in Madrid im November 2009 unter der Leitung der Stiftung Pablo Iglesias, des csic und des *Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset* präsentiert wurden. Der Autor dankt an dieser Stelle den Referenten für die Beiträge sowie für ihre Teilnahme an dem Projekt und dem Seminar.

Originalversion: Dieser Artikel wurde in *Nueva Sociedad* Nr. 229, 9-10.2010, veröffentlicht.

Übersetzung: Ute Neumeier.

Dynamik und die Realität wirtschaftlicher Prozesse zu übertragen. So unterscheidet man zwischen einer wirtschaftlich motivierten, retrospektiven Wahl, bei der die Wähler ihre Stimme von der wirtschaftlichen Entwicklung während der Regierungsperiode unmittelbar vor der Wahl abhängig machen, und einer prospektiven Wahl, bei der die Einschätzung der künftigen, wirtschaftlichen Entwicklung je nach möglicher Regierung die ausschlaggebende Rolle bei der Stimmabgabe spielt.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Bürger die wirtschaftliche Entwicklung nicht immer anhand ihrer persönlichen Situation beurteilen (egotropisches Wählerverhalten). Häufig legen sie mehr Wert auf die globale wirtschaftliche und soziale Lage (soziotropisches Wählerverhalten) und unterstützen die Regierung, die diese verbessert hat, auch wenn sie die individuellen Probleme des Wählers nicht lösen konnte.

Eine Prognose oder zumindest Erläuterung des politischen Verhaltens der Mittelschicht ist noch komplizierter. Der Grund liegt auf der Hand: Unter dem Obergriff »Mittelschicht« werden so unterschiedliche soziale Identitäten wie Arbeitnehmer, Selbstständige und Kleinunternehmer zusammengefasst. In den meisten Fällen gehören sie lediglich der gleichen Einkommensklasse an¹.

Die Mittelschicht in Lateinamerika erlebt derzeit aus verschiedenen Gründen eine neue Realität. Zunächst lässt sich ihr Wachstum feststellen², auch wenn es zwischen den einzelnen Ländern große Unterschiede gibt und verschiedene Messkriterien eine objektive Bewertung dieses Phänomens erschweren.

Die Entstehung einer neuen unteren Mittelschicht geht auf eine Politik zurück, die direkten Transferleistungen und anderen Umverteilungsmaßnahmen den Vorzug gegeben hat, basierend auf einem wirtschaftlichen Wachstum von nahezu einem Jahrzehnt. Trotz der Krise von 2009 erlebte die Region das Gegenteil dessen, was die pessimistischen Voraussagen der 90er Jahre prophezeiten, nämlich dass das neue Wirtschaftsmodell das Dilemma der Mittelschicht geradezu hervorrufen und diese zu weiten Teilen in eine »neue

1. Maria Herminia Tavares de Almeida und E. Nunes de Oliveira: «Nuevas capas medias y política en Brasil» in L. Paramio (Hrsg.): *Clases medias y gobernabilidad en América Latina*, Pablo Iglesias, Madrid, im Druck.

2. Martín Hopenhayn: «¿Cómo cambió la clase media en América Latina? Elementos para el debate» in L. Paramio (Hrsg.): *Clases medias y gobernabilidad en América Latina*, a.a.O.

Armut« stürzen würde³. In Argentinien wurden in den 90er Jahren sieben Millionen aus der Mittelschicht, d. h. 20% der Bevölkerung, zu Armen⁴.

Die Mittelschicht gewann in verschiedenen Ländern der Region politisch an Gewicht, wenn man den Medien Glauben schenken darf. Die Opposition zu Hugo Chávez in Venezuela und zu Cristina Fernández de Kirchner in Argentinien setzt sich hauptsächlich aus der städtischen Mittelschicht zusammen. Die Proteste gegen die von der argentinischen Regierung beschlossenen Exportabgaben vereinten die städtische Mittelschicht und die neue ländliche Mittelschicht, die zuvor Néstor Kirchner unterstützt hatte. In Ecuador protestierte die städtische Mittelschicht gegen die Manipulation des Obersten

Doch schon zu einem früheren Zeitpunkt machten bestimmte Ereignisse in Lateinamerika deutlich, dass das politische Verhalten der Mittelschicht nicht per se stabilisierend und demokratisch ist ■

Gerichtshofs und die sogenannte »Rebellion der Forajidos« führte im April 2005 zum Sturz des Präsidenten Lucio Gutiérrez.

Es ist interessant, dass dieser politische Protagonismus sich weitgehend in oppositionellen Aktivitäten und »destabilisierenden« Protestaktionen äußert und im Widerspruch zum traditionellen Ruf der Mittelschicht steht, Garant politischer Stabilität zu sein. Doch schon zu

einem früheren Zeitpunkt machten bestimmte Ereignisse in Lateinamerika deutlich, dass das politische Verhalten der Mittelschicht nicht per se stabilisierend und demokratisch ist. In der Vergangenheit und ganz besonders im Cono Sur und in Brasilien haben weite Teile der Mittelschicht Militärregime als eine Alternative zu politischer und sozialer Unruhe unterstützt.

Von der stabilisierenden Rolle der Mittelschicht sprach schon Aristoteles in seinem Werk *Politica*. Demnach ist die Mittelschicht hinsichtlich ihres Lebensunterhalts und sozialen Status' nicht von der Oberschicht abhängig. Sie leitet beide Aspekte von ihrem kleinem Eigentum oder ihrem Bildungsgrad ab und lehnt daher expandierende Projekte der Oberschicht ab, die ihre eigenen Interessen gefährden könnten. Mit anderen Worten, die Mittelschicht

3. Alberto Minujín und Gabriel Kessler: *La nueva pobreza en la Argentina*, Planeta, Buenos Aires, 1995.

4. Liliana De Riz: «La clase media argentina: conjeturas para interpretar el papel de las clases medias en los procesos políticos» in L. Paramio (Hrsg.): *Clases medias y gobernabilidad en América Latina*, a.a.O.

verhält sich dann demokratisch, wenn ihre Interessen »mit der Oligarchie nicht vereinbar« sind.

Die Mittelschicht kann sich jedoch auch in dem Moment mit der Oberschicht verbünden, wenn die Mobilisierung der »unteren Schichten« ihre Interessen gefährdet. Diese Art von Bündnis ist die häufigste Erklärung für die Unterstützung eines Putschs und Militärregimes in Lateinamerika. Aber diese Begründung ist zu einfach, denn sie setzt die Bedrohung durch eine soziale Revolution mit der einer andauernden sozialen und politischen Krise gleich.

Die Bürgerkriege in Zentralamerika galten als eine solche reale, revolutionäre Bedrohung. Auch der in Chile durch die Regierung des Wahlbündnisses der Unidad Popular initiierte Prozess wurde als der Beginn einer radikalen, sozialen Transformation eingeschätzt. Die Militärputsche wurden, auch wenn man sie als Reaktion auf eine revolutionäre Bedrohung rechtfertigte, von der Mittelschicht wegen der politischen und sozialen Krise unterstützt.

In Brasilien gab es 1964 keine reale, revolutionäre Bedrohung, auch wenn die Kubanische Revolution von 1959 zur Rechtfertigung des Militärputschs angeführt wurde. Die chilenische Krise war möglicherweise sowohl 1973 in Uruguay als auch 1976 in Argentinien präsent, vielleicht vor allem, weil die Militärs versuchten, ihren chilenischen Vorbildern nachzueifern. Das Gleiche gilt für den Staatsstreich in Argentinien im Jahr 1966, dessen Vorbild der brasilianische Putsch von 1964 war. Unabhängig von den Argumenten der Putschisten ist es möglich, dass die Mittelschicht ihre Unterstützung auf die sozialen Missstände gründete und dass sie dabei dem Motto folgte, das Marx der französischen Bourgeoisie beim Sturz von Louis Napoleon Bonaparte zuschrieb: »Besser ein Ende mit Schrecken als ein Schrecken ohne Ende«.

Die Aussage, die Interessen der Mittelschicht seien anders gelagert als die der Oberschicht, trägt der strukturellen Heterogenität der Ersteren keine Rechnung. Das neue Wirtschaftsmodell der 90er Jahre hin zur globalisierten Wirtschaft verdeutlicht die Heterogenität. Während die öffentlichen Angestellten, die Fachkräfte und Kleinunternehmer des Binnenmarkts zu Verlierern wurden, gingen die im wettbewerbsintensiven Sektor tätigen Angestellten und Fachkräfte als die Gewinner hervor.

Dank des kontinuierlichen Wirtschaftswachstums im letzten Jahrzehnt entstand eine Flut von formalen Arbeitsverhältnissen, in vielen Ländern auch im öffentlichen Dienst. Die mittlere Mittelschicht kehrte zurück und dank

der Politik der Umverteilung und der Zunahme von Arbeitsplätzen entstand gleichzeitig eine neue untere Mittelschicht. Man kann also durchaus von einem Wachstum der Mittelschicht sprechen, das auf mehrere Faktoren zurückzuführen ist, wie die »Rückkehr des Staates«, die positiven Ergebnisse des neuen Wirtschaftsmodells, zunehmende Exporte und höhere Preise für Primärexporte.

Der Beginn der Weltwirtschaftskrise 2008 ließ befürchten, es könnte in der Region zu einer neuen Wachstumsunterbrechung kommen, wie es zuvor viele Male der Fall gewesen war. Doch diese Befürchtung trat nicht ein. Dank des Impulses der florierenden, chinesischen Wirtschaft fielen die Rohstoffpreise im historischen Vergleich nur gering; wenngleich sie nicht mehr das Preisniveau von Mitte 2008 erreichten. Auch hatten die Regierungen aufgrund größerer wirtschaftspolitischer Umsicht mehr Spielraum für antizyklische Maßnahmen. So erklärt es sich, dass auch wenn die Wirtschaft 2009 in der gesamten Region um 1,9% schrumpfte, für 2010 ein Wachstum von 5,9% verzeichnet wurde⁵.

Wenn es durch den gegenwärtigen, möglicherweise überstürzten Ausgleich der Länderdefizite in der Europäischen Union nicht zu einer zweiten Talsohle in der globalen Rezession kommt, kann man davon ausgehen, dass sich die Tendenz hält und die Mittelschicht entsprechend wächst. Zwischen den Ländern der Region gibt es jedoch große Unterschiede, vor allem zwischen südamerikanischen Ländern auf der einen und Zentralamerika und Mexiko auf der anderen Seite. Letztere sind wirtschaftlich und wegen der Geldüberweisungen der Immigranten noch immer vom schwachen us-amerikanischen Markt abhängig.

Die Situation der Mittelschicht ist von Land zu Land ebenfalls sehr verschieden; einerseits wegen unterschiedlicher historischer Entwicklungshintergründe und andererseits wegen verschiedener Ursachen ihrer politischen und wirtschaftlichen Krisen. Das politische Verhalten der Mittelschicht lässt sich nur erklären und für die Zukunft im Rahmen des Möglichen voraussehen, wenn verschiedene Faktoren wie ihre Größe, ihre Erwartungen und davon ableitend ihre früheren Erfahrungen berücksichtigt werden.

5. Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, CEPAL): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*, CEPAL, Santiago, 2011. Daten nach Angaben von CEPAL durch die Redaktion von *Nueva Sociedad* aktualisiert.

■ Die neue untere Mittelschicht

Der entscheidende, aus der Umverteilungspolitik und dem Wirtschaftswachstum resultierende Wandel des letzten Jahrzehnts war nicht nur die Minderung der Armut, sondern vor allem die Bildung einer neuen unteren Mittelschicht. Der nachfolgende Vergleich zwischen Brasilien und Venezuela verdeutlicht die Unterschiede dieses Phänomens in beiden Ländern.

In Venezuela kam es in den Jahren 2004 bis 2008, auch wenn die Zahlen umstrittenen sind, zu einem starken Wirtschaftswachstum, das gepaart mit Sozialprogrammen (den sog. »Missionen«) die Armut und die extreme Armut stark minderte: Der Prozentsatz an armen Haushalten sank laut den

Zahlen des venezolanischen Statistikamts im ersten Halbjahr 2009 auf 31,6% gegenüber 49,99% im ersten Halbjahr 1999, und die extreme Armut fiel im gleichen Zeitraum von 19,86% auf 8,70%⁶.

Die soziale Struktur hat sich dagegen laut Aussage des venezolanischen Meinungsforschungsinstituts Datanálisis von 1998 bis 2007 nicht wesentlich verändert. Die Klasse c (Mittelschicht) stieg von 18% auf 18,3%, wobei der Rückgang von mehr als fünf Punkten in der Klasse d (Unterschicht, in 2007 bei 33,6%) von einer Zunahme in der Klasse e aufgehoben (45,7% in 2007) wurde. Innerhalb der Klasse c kamen die größten Lohnerhöhungen im öffentlichen Bereich der Untergruppe c zugute, d. h. den Staatsbeamten, dem Militär und insbesondere hohen Militäroffizieren und Unternehmern, die mit der Regierung kooperierten.

Die Sozialpolitik von Chávez gilt in Bezug auf das Verhältnis von Investitionen und ihrem Wirkungsgrad als ineffizient. Es ist offensichtlich, dass die hohe Inflation und das unzureichende Management der öffentlichen Verwaltung vor allem der einkommensschwachen Bevölkerung schaden. Die Starrheit der sozialen Struktur und der sich durch die zunehmende Schicht e

Der entscheidende, aus der Umverteilungspolitik und dem Wirtschaftswachstum resultierende Wandel des letzten Jahrzehnts war nicht nur die Minderung der Armut, sondern vor allem die Bildung einer neuen unteren Mittelschicht ■

6. M. Hidalgo: «Clase media y conflictos sociopolíticos en Venezuela (1998-2009): una exploración» in L. Paramio (Hrsg.): *Clases medias y gobernabilidad en América Latina*, a.a.O.

manifestierende Rückschritt überraschen. Die Entstehung einer neuen unteren Mittelklasse zeichnet sich nicht ab.

In Brasilien ist die Situation eine andere. Von 2004 bis 2007 stieg die »Klasse c« aufgrund der wirtschaftlichen Expansion und der öffentlichen Politik von 39,85% auf 47,6%. Maria Herminia Tavares und E. Nunes de Oliveira argumentieren:

Nicht nur in den Bundeshauptstädten mit einem großen Armutsvorkommen, wie Recife und Salvador, ist ein bedeutendes Wachstum der unteren Mittelschicht zu verzeichnen. In den politisch bedeutendsten Bundeshauptstädten, wie Rio de Janeiro, São Paulo und Belo Horizonte, gehört bereits die Mehrheit der Bevölkerung zur »Klasse c« (...). In den Jahren 2007 und 2008 kam es zu einer Verschiebung und circa 30% der Brasilianer stiegen von der Klasse d in die Klasse c auf.⁷

Dieses einkommensbedingte Wachstum erklärt das allgemeine Klima der Euphorie in der öffentlichen Meinung Brasiliens und die große Unterstützung, die Luiz Inácio Lula da Silva zuteil wurde, dessen Regierung nicht nur mit der Umverteilungspolitik gleichgesetzt wird (direkte Transferleistungen an Familien), sondern auch mit der positiven Entwicklung der Wirtschaft, selbst wenn diese weitgehend der günstigen, internationalen Wirtschaftslage zuzuschreiben ist: *virtù e fortuna*.

Die Klasse c unterstützt nicht nur Lula (2008 bewerteten 63,5% seine Regierung als gut oder sehr gut), sondern identifiziert sich auch in hohem Maße mit der Arbeiterpartei *Partido dos Trabalhadores* (PT): 47,4% dieser Klasse haben politische Präferenzen für eine Partei und nahezu die Hälfte davon sieht sich politisch durch die Regierungspartei (PT) vertreten. Außerdem verhält sich die Klasse c trotz des offensichtlich geschädigten Ansehens des Parlaments und der »politischen Klasse« weiterhin demokratisch. Das lässt darauf schließen, dass für diesen Sektor die sog. »Ergebnisse« der Demokratie entscheidend sind, d. h. nicht nur ihr sozialer Aufstieg, sondern auch und vor allem positive Zukunftserwartungen dank der sehr guten Erfahrungen der vergangenen Jahre.

Laut Angaben aus dem Jahr 2009 wurde dahingegen Chávez in Venezuela von nur 20% der Mittelschicht unterstützt, während 40% sich gegen ihn aussprachen und weitere 40% ihm »neutral« gegenüberstanden. Dies ist um so überraschender, wenn man bedenkt, dass Chávez zu Beginn seiner Regierungszeit bei der Mittelschicht sehr populär war (91,4% im Jahr 1999). Die

7. Op. cit.

Analyse von Hidalgo deutet darauf hin, wie das Vorgehen von Chávez in der Regierungsperiode vor 2010 der Mehrheit der Mittelschicht das Gefühl gab, die Regierung hätte ihren Lebensstil eingeschränkt. Eine solche Einschätzung war in Brasilien nicht der Fall.

Der Vergleich zeigt aber noch einen anderen bedeutenden Unterschied: In Venezuela vergrößerte sich die Mittelschicht nicht durch einen sozialen Aufstieg der Unterschicht. Chávez wird auch weiterhin von der breiten Bevölkerung unterstützt, doch die Mittelschicht hat unter seiner Regierung nicht zugenommen. Für das Misstrauen und die Feindseligkeit der »gepeinigten« Mittelschicht gibt es kein Gegengewicht einer aufsteigenden, neuen unteren Mittelschicht. ■

Chávez wird auch weiterhin von der breiten Bevölkerung unterstützt, doch die Mittelschicht hat unter seiner Regierung nicht zugenommen. Für das Misstrauen und die Feindseligkeit der »gepeinigten« Mittelschicht gibt es kein Gegengewicht einer aufsteigenden, neuen unteren Mittelschicht ■

■ Skepsis gegenüber dem Verhalten der Regierungen

Es ist wichtig, sich die starke Unterstützung der Mittelschicht zu Beginn der Regierung von Chávez vor Augen zu halten. Der Zusammenbruch der politischen Parteien und die Ablehnung der traditionellen Politik waren der Nährboden, auf dem seit 1998 in einigen Ländern neue Regierungsstile entstanden, die häufig als populistisch und plebiszitär bezeichnet werden; eine Meinung, die von der Mittelschicht maßgeblich geteilt wird.

Wann distanzierte sich die Mittelschicht von den neuen Regierenden? Die Hauptursache mag einfach ihre Enttäuschung über die Wirtschaftsergebnisse gewesen sein. Hohe Kreditverfügbarkeit oder subventionierter Konsum reichen nicht aus, wenn der inflationäre Druck oder die Eingriffe der Regierung in das wirtschaftliche und soziale Leben wie ein Angriff auf den eigenen »Lebensstil« erlebt wird, der über Einkommen und Konsum hinaus den Kern der Identität der Mittelschicht darstellt.

Zu diesem Lebensstil gehört auch der Respekt gegenüber liberal-demokratischen Werten. Die Massenproteste gegen Lucio Gutiérrez in Ecuador 2005 waren eine Antwort auf den Versuch der Regierung, den Obersten Gerichtshof zugunsten des ehemaligen Präsidenten Abdalá Bucaram zu manipulieren. Auch die Ablehnung der Regierungen von Néstor und Cristina Kirchner

durch die Mittelschicht von Buenos Aires scheint sich aus einem Regierungsstil zu erklären, der versucht, das Parlament zu kontrollieren, trotz anfänglicher glaubwürdiger und positiver Schritte zur Wiederherstellung der Unabhängigkeit der Justiz.

Es ist also möglich, dass nicht nur die Politik, sondern auch der Regierungsstil die Ablehnung der Mittelschicht hervorruft. Sie lehnt »plebejische« Regierungen von der Warte ihres höheren Bildungsgrads und ihres politischen Wissens ab, während sich das Volk aus den gleichen Gründen mit ihnen identifiziert. Eine solche Argumentation kann aber nicht erklären, warum Carlos Menem von der Mittelschicht während der guten Jahre der Konvertibilität unterstützt wurde, obwohl weder sein Regierungsstil noch sein Habitus besonders kultiviert waren.

Die Entscheidungen der Mittelschicht werden also vor allem von den wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Regierungen beeinflusst. Die Gesetzesinitiative in Sachen Bildung von Chávez im Jahr 2001 mobilisierte die Mittelschicht; sie bedrohte in ihren Augen die Privatbildung, d.h. den Garanten dafür, dass der entsprechende soziale Status auch für die nächste Generation gesichert ist⁸.

Warum kommt es aber auch dann zu Konfrontationen, wenn weder der Status noch das Einkommen der Mittelschicht in Gefahr sind? Der Widerstand der ländlichen Mittelschicht Argentiniens gegen die Erhöhung der Exportabgabe ist leicht nachzuvollziehen; die Gründe für die Ablehnung der Kirchners in der Stadt Buenos Aires sind vielschichtiger. Abgesehen von demokratischen Grundwerten oder der Ablehnung der populistischen Haltung der Regierung bringen jedoch die Inflation und die Manipulation des Nationalen Instituts für Statistik und Volkszählung (*Instituto Nacional de Estadística y Censos*, INDEC) der Mittelschicht als Verbraucher, Sparer und Rentner Nachteile.

Es gibt jedoch eine noch weiter reichende Erklärung: die negativen Erwartungen aufgrund bisheriger Erfahrungen. Für Argentinien heißt dies, dass auf ein wirtschaftliches Hoch neue Krisen folgen, wie z.B. beim Zusammenbruch der Konvertibilität 2001. Die Denkweise scheint folgende: Je heterogener die Maßnahmen sind, die in der Wirtschaft angewendet werden, desto mehr wachsen logischerweise die negativen Erwartungen. Denn diese Heterogenität könnte die Ursache für die nächste Krise sein.

8. M. Hidalgo: op. cit.

Trotz der positiven wirtschaftlichen Konjunktur und einer Politik, die die Auswirkungen der Inflation auf die Mittelschicht in den großen Städten dämpfen sollte, wählte diese bei den Präsidentschaftswahlen im Oktober 2007 nicht Cristina Kirchner, sondern zog eine zersplitterte Opposition vor, der es nicht gelang, sich als Alternative zur Regierungspartei zu etablieren. Die Forderung der Mittelschicht nach mehr Transparenz in Regierungsangelegenheiten, Korruptionsskandale, die gescheiterte politische Modernisierung, die Manipulation der offiziellen statistischen Daten und der *prekäre Charakter eines Wachstums, dem es mehr um die Stärkung persönlicher Macht als um Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung geht*, sprachen gegen die Regierungspartei⁹.

Die Mittelschicht unterscheidet sich von der Unterschicht durch in die Zukunft gerichtete Interessen, die über das reine Überleben und den unmittelbaren Konsum hinausgehen. Sie möchte ihren Status und ihre soziale Position für sich und ihre Kinder aufrechterhalten. Diese Art der Kontinuität wird von Regierungen gefährdet, die heute oder morgen Ungleichgewichte verursachen könnten, selbst dann, wenn die aktuelle wirtschaftliche Lage positiv ist. Die Erinnerung an die Krisen, die ihre soziale Position und ihr Einkommen ernsthaft bedrohten, ist noch zu lebendig; möglicherweise ist das die entscheidende Ursache für das Misstrauen, das die Mittelschicht in diesem Fall der argentinischen Regierung entgegenbringt.

■ Erstarrung und Privilegien

Die Angst vor künftigen Risiken könnte die Unbeweglichkeit der Mittelschicht erklären, die sich in einer sozialen Lage befindet, die eigentlich einen radikalen Wandel der Politik verlangt. Diese Furcht der Mittelschicht kann auf Erfahrungen beruhen oder auf einem Gefühl der Unsicherheit aufgrund ihrer zu großen Distanz zu den niedrigeren Schichten und deren limitierten Aufstiegsmöglichkeiten, insbesondere bei geringen wirtschaftlichen Erwartungen im Land.

In welchen Ländern ist die Mittelschicht eine Minderheit in einem Kontext von extremer Armut? Dies ist in

Die Angst vor künftigen Risiken könnte die Unbeweglichkeit der Mittelschicht erklären, die sich in einer sozialen Lage befindet, die eigentlich einen radikalen Wandel der Politik verlangt ■

9. L. De Riz: op. cit., Hervorhebung des Verfassers.

**Wenn die Interessen
der Mittelschicht denen
der Oberschicht
näher sind, kann nur
ein ernsthafter Konflikt
mit dieser dazu
führen, dass sie dem
herrschenden Regime ihre
Unterstützung entzieht ■**

Nicaragua, Honduras und Guatemala der Fall. Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Angst vor Veränderung um so größer ist, je dünner die Mittelschicht ist. Es bedarf nicht einmal einer tief greifenden Transformation der sozialen Ordnung, sondern bereits Politiken und Steuern zur Einkommensverteilung empfindet sie als Bedrohung.

Wenn die Interessen der Mittelschicht denen der Oberschicht näher sind, kann nur ein ernsthafter Konflikt mit dieser dazu führen, dass sie dem herrschenden Regime ihre Unterstützung entzieht. Das geschah 1978 in Nicaragua, als der Mord an Pedro Joaquín Chamorro durch Anastasio Somoza zum Aufstand der sandinistischen Befreiungsbewegung führte. Diese wurde von dem Großteil der Mittel- und Oberschicht, der nicht direkt vom Militär abhing oder sich von dem Kleptokraten bedroht fühlte, unterstützt. Möglicherweise gilt dies auch für die gegenwärtige zweite Amtsperiode von Daniel Ortega und das zunehmende Abdriften seiner Regierung in die Illegalität.

Aufgrund der wirtschaftlichen Reformen der Neunzigerjahre muss zwischen Verlierern und Gewinnern unterschieden werden. Die öffentlichen Angestellten und die Kleinbesitzer des nicht wettbewerbsfähigen Binnenmarkts sind die Gegner der liberalisierenden Wirtschaftsreformen, die den konkurrenzfähigen Privatsektor favorisieren. Die Mittelschicht, die sich durch qualifizierte Arbeits-, Führungs- oder Fachkräfte und einem aus der Mittelschicht stammenden Kundenkreis auszeichnet, gehört eben diesem »modernen« Sektor an und zeigt sich demzufolge Veränderungen gegenüber positiv eingestellt, auch wenn sie mit Politiken oder Steuermaßnahmen zur Umverteilung nicht immer einverstanden sein muss. Das Panorama in Costa Rica, in dem die Mittelschicht in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts eine große Bedeutung erlangte, zeigt deutlich ihre Spaltung in Verlierer und Gewinner.

Die Veränderungen haben einen Spaltungsprozess der Mittelschicht angestoßen (...). Es hat vorwiegend in der freien Wirtschaft operierende »Gewinner« und die meist im staatlichen Bereich tätigen »Verlierer« gegeben. Diese Spaltung ist ein Ergebnis der Individualisierungstendenzen, die sich aufgrund des hohen Risikos der unberechenbaren, globalen Märkte abzeichnen. Und die Mittelschicht ist am meisten von diesem

Risiko betroffen, da die Eliten ausreichende Mittel haben, um die Globalisierung und die damit einhergehende Unsicherheit zu überstehen.¹⁰

Gleichzeitig hat sich die Oberschicht von den Gewinnern der oberen Mittelschicht distanziert. Der Abstand zwischen der Mittelschicht und den unteren Schichten hat zugenommen. Einer anderen Analyse zufolge fand in der oberen Mittelschicht eine »Elitisierung« statt; auch wenn die Mittelschicht zugenommen haben mag, ist ihre Wahrnehmung eine andere: Sie erlebt Rückgang und Krise verstärkt durch ein Gefühl der (öffentlichen) Unsicherheit. Darauf könnte die abnehmende Stimmenzahl der Mittelschicht für die traditionellen Parteien (Partei der Nationalen Befreiung – *Partido de Liberación Nacional*, PLN– und der Christlich Demokratischen Partei – *Partido Unidad Social Cristiana*, PUSC) zurückzuführen sein¹¹.

In Mexiko ist die Lage durch den Effekt der Finanzkrisen, die als der sog. »Fluch des Sexenios« (der sechsjährigen Amtszeit) bekannt sind und durch das katastrophale Ende der Regierungsperioden der Präsidenten José López Portillo und Carlos Salinas de Gortari noch schwieriger zu fassen. Der hohe Preis dieser Krisen und der von Salinas durchgeführten Reformen haben die mexikanische Mittelschicht offensichtlich dazu gebracht, grundlegenden Reformen gegenüber sehr negativ eingestellt zu sein. Dennoch ist die Mittelschicht eindeutig für die Demokratisierung, nicht nur aus Überzeugung, sondern auch um die Willkür der Regierungen in Schach zu halten.

Seit diesen Reformen ist die Einkommenskonzentration noch höher, die soziale Struktur noch starrer und Ungerechtigkeit existiert nach wie vor. In diesem Zusammenhang und ganz im Gegensatz zu dem, was unter so widrigen wirtschaftlichen Bedingungen zu erwarten gewesen wäre, nahm die Mittelschicht nicht nur zu, sondern konsolidierte sich und gewann so an politischem Einfluss (...). Die Demokratisierung wurde durch eine Allianz der Mittelschicht und der politischen Elite angestoßen, durch die die Hegemonie der PRI [*Partido Revolucionario Institucional*] zu bröckeln begann. Nachdem die politischen Veränderungen umgesetzt waren, blieb diese Allianz weiter bestehen, jedoch mit einer anderen Zielsetzung: Stabilität und Kontinuität wurden zur obersten Priorität.¹²

10. Minor Mora Salas und Juan Pablo Pérez Sáinz: *Se acabó la pura vida: amenazas y desafíos sociales en la Costa Rica del siglo XXI*, San José de Costa Rica, FLACSO, 2009, zitiert in Manuel Rojas Bolaños: »Las clases medias en Costa Rica« in L. Paramio (Hrsg.): *Clases medias y gobernabilidad en América Latina*, a.a.O.

11. Mylena Vega: »Evolución de las clases en Costa Rica: ¿desaparece la clase media?« in Víctor Hugo Céspedes und Ronulfo Jiménez: *Distribución del ingreso en Costa Rica, 1988-2004*, Academia de Centroamérica, San José de Costa Rica, 2007.

12. Soledad Loaeza: »Las clases medias mexicanas y la apuesta por la estabilidad« in L. Paramio (Hrsg.): *Clases medias y gobernabilidad en América Latina*, a.a.O.

■ Ungenügende politische Vertretung

Das politische Verhalten der Mittelschicht ist auch durch die Abwesenheit von Parteien, von denen sie sich politisch vertreten fühlt, zu erklären. Solange die Mittelschicht ein Oberbegriff für bestimmte Einkommensklassen und eben nicht eine soziale Schicht ist, d. h., solange sie beruflich so heterogen bleibt, wird sie nicht mit einer politischen Stimme sprechen.

Dennoch besteht historisch gesehen kein Zweifel daran, dass die argentinische Partei Radikale Bürgerunion (*Unión Cívica Radical*, UCR) oder die costaricanische Partei der Nationalen Befreiung (*Partido de la Liberación Nacional*, PLN) zu einem bestimmten Zeitpunkt von weiten Teilen der Mittelschicht unterstützt wurden. Die Reformen der Neunzigerjahre bewirkten die Spaltung der Mittelschicht in Gewinner und Verlierer. Die »neuen Armen« und die Teile der Mittelschicht, die sich von der Liberalisierung und der Globalisierung der Wirtschaft bedroht fühlen, werden hinsichtlich ihrer Interessen oder ihrer politischen Meinung kaum mit den Gewinnern der Mittelschicht übereinstimmen.

Die Allianz zwischen der UCR und dem linken Parteienbündnis in Argentinien zeigte jedoch auch, dass es möglich ist, ein Programm aufzustellen, das an die Interessen der »Verlierer« wie auch an das Wohlergehen der »Gewinner« appelliert. Das verheerende Ende der Regierung von Fernando de la Rúa machte deutlich, dass die Aufrechterhaltung der Konvertibilität, die den Kern seines Regierungsprogramms darstellte, nicht durchführbar war. Dennoch sollte es möglich sein, so realistische Programme zu erstellen, die die Interessen der verschiedenen Mittelschichten mit denen der sozialen Mehrheit verbinden.

Solche wären dann in der Tat »sozialdemokratische Programme«. Nach der Weltwirtschaftskrise von 2009 scheint Lateinamerika nun der historischen Aufgabe gewachsen zu sein, den Teufelskreis der Ungleichheit endgültig zu durchbrechen und dank einer positiven internationalen Wirtschaftslage nicht nur die Armut zu mindern. Die Grundlagen für einen neuen politischen und sozialen Konsens sind vorhanden, um Wirtschaftswachstum und soziale Kohäsion zu verbinden und es gibt ein politisches Programm, das über den Washington Konsensus und die »Reformen der zweiten Generation« hinausgeht.

Die Schwierigkeit besteht darin, ein Programm aufzustellen, das sowohl die Interessen der Mittelschicht, der Arbeiter und verschiedener Randgruppen

anspricht. Nur in sehr wenigen Ländern bestehen glaubwürdige, politische Entwürfe, aus denen sozialdemokratische Programme entstehen können. Ein wesentliches Hindernis stellt der Wettstreit zwischen autoritären und plebiszitären Konzepten dar, auch weil er den Konservativen Argumente liefert, mit denen sie die Mittelschicht wieder auf ihre Seite zu holen versuchen, beispielsweise indem sie jegliche Initiative zur Umverteilung und zur vermehrten (und besseren) Intervention des Staates als eine »populistische« Bedrohung darstellen.

Dank des positiven wirtschaftlichen Kontextes sollte eine neue Generation von lateinamerikanischen Politikern jetzt den Versuch unternehmen, den Bürgern nicht nur Parolen, sondern Programme mit Inhalten vorzustellen, die das Interesse der Allgemeinheit vertreten, für soziale Kohäsion sorgen und eine Gesellschaft ermöglichen, in der sich die Mittelschicht nicht mehr zwischen Gewinnern und Verlierern teilt oder sich von einer neuen Armut bedroht fühlt. ☐

REVISTA MEXICANA DE
**POLÍTICA
EXTERIOR**

Junio de 2012

México, DF

Nº 95

HACIA UNA DIPLOMACIA MULTILATERAL NOVEDOSA:
UNA MIRADA DESDE GINEBRA

Coordinadores: Juan José Gómez Camacho y Alejandro Alcalde Méndez

ARTÍCULOS: **María Antonieta Jáquez Huacuja**, La deslegitimación de las armas, el desarme y la protección de la seguridad humana. **Judith Arrieta Munguía**, Sostener y compartir el desarrollo: la cooperación multilateral de México en una nueva era. **Liliana Padilla Rodríguez y Gisèle Fernández Ludlow**, Hacia un nuevo momento en la política exterior de derechos humanos de México. **Martha Cecilia Amero Coutigno y María Victoria Romero Caballero**, Los diplomáticos de la era digital. **José R. López de León y Luis Antonio Medina Romero**, La innovación como elemento de política exterior. El papel de México en la OMPI. **Miguel Ángel Toscano**, Salud: ¿alcanza para todos? Una perspectiva internacional.

Revista Mexicana de Política Exterior es una publicación cuatrimestral del Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores. República de El Salvador Núms. 43 y 47, Col. Centro, Del. Cuauhtémoc. México DF, CP 06080. Tel.: (55) 36 86 50 00 Exts. 8268 y 8247, (55) 36 86 51 63 y (55) 36 86 51 48. Correo electrónico: <imrinfo@sre.gob.mx>. Página web: <www.sre.gob.mx/imr/>.

Was tun mit den Mittelschichten?

*Sozialstaat
und Sozialdemokratie
an der kapitalistischen
Peripherie*

In Lateinamerika verschmelzen Armut und soziale Ungleichheit. Sogar Länder mit einem relativ hoch entwickelten Sozialstaat weisen oft Risse im sozialen Netz auf. Dies Beitrag analysiert die Folgen erfolgreicher Strategien sozialdemokratisch regierter Länder Skandinaviens für Lateinamerika. Traversa kommt zu dem Schluss, dass nur ein breites, gesellschaftliches Bündnis, das den sozialen Ausgleich anstrebt und sowohl die ärmsten Bevölkerungsschichten als auch die Mittelschichten einschließt, in der Lage wäre, die in der Region bestehende gesellschaftliche Spaltung zu überwinden.

FEDERICO TRAVERSA

■ Einleitung

Die Reduzierung der Ungleichheit in einer kapitalistischen Gesellschaft ist keine einfache Regierungsaufgabe. In den letzten zehn Jahren machte die lateinamerikanische Linke in vielen Ländern diese Erfahrung. Ungleichheit, Armut und soziale Not treten parallel auf, stehen in einem Zusammenhang, sind aber nicht identisch. Da es sich um verschiedene Problembereiche handelt, kann sich eine erfolgreiche Strategie zur Bekämpfung sozialer Not als völlig wirkungslos gegen die Ungleichheit erweisen.

Umgekehrt können Länder mit geringeren Einkommensunterschieden mäßige Resultate bei der Lösung von gravierenden Armutslagen und sozialer

Federico Traversa: Dozent und Forscher am Instituto de Ciencia Política der Universidad de la República in Uruguay.

Schlagwörter: Ungleichheit, Armut, Umverteilung, Sozialstaat, Lateinamerika.

Originalversion: Dieser Artikel wurde in *Nueva Sociedad* Nr. 229, 9-10.2010, veröffentlicht.

Übersetzung: Katrin Zinsmeister.

Ausgrenzung aufweisen. Allerdings sind diese Kombinationen selten. Und zum Glück gibt es in anderen Breiten Beispiele, die hervorragende Ergebnisse auf beiden Gebieten vorweisen können: die skandinavischen Sozialdemokratien. Diese haben es geschafft, Gesellschaften mit einem geringen sozialen Gefälle und einem guten Lebensstandard für die gesamte Bevölkerung aufzubauen.

Lateinamerika scheint von solchen Fortschritten im sozialen Bereich weit entfernt zu sein. Die Sozialprogramme reichen oft nicht einmal aus, um in extremsten Notfällen Abhilfe zu schaffen. Wie Fernando Filgueira zeigt, weisen sogar die Länder Lateinamerikas mit den am weitesten entwickelten Sozialstaaten oft große Lücken in ihren sozialen Netzen auf¹. Zudem sind diese Lücken meist bei den Leistungen für die sozial Schwächsten zu finden: Die auf dem Markt Benachteiligten sind gleichzeitig auch die von der Sozialpolitik Vernachlässigten.

Ungleichheit und soziale Not sind, wie gesagt, zwei klar voneinander zu unterscheidende Probleme. Ich tendiere zu der Annahme, dass das zweite weitaus dringlicher und das erste weitaus schwieriger zu lösen ist. Ebenso glaube ich, dass sich jede politische Kraft, die sich als links betrachtet, um beide Probleme kümmern muss. Eben in diesem Bemühen, beide Probleme zu lösen, liegt der Hauptunterschied zwischen links und rechts: Sie können darin übereinstimmen – und tun es häufig auch –, dass soziale Notsituationen einer Abhilfe bedürfen. Doch die Rechte wird soziale Ungleichheit niemals als ein Problem akzeptieren.

Nur wenige kapitalistische Gesellschaften haben es geschafft, sozialer Ungleichheit erfolgreich zu begegnen. Der Schlüssel für ihren Erfolg wird von Walter Korpi und Joakim Palme analysiert und besteht darin, staatliche, universelle Systeme sozialer Sicherung zu entwickeln, die tatsächlich von der großen Mehrheit der Bevölkerung, einschließlich den mittleren und oberen Mittelschichten, in Anspruch genommen werden. In ihnen nimmt nur eine kleine Minderheit der Bevölkerung private Bildungseinrichtungen, Sozialversicherungen und ärztliche Leistungen in Anspruch².

1. «Tipos de *welfare* y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada», Beitrag zum I. Kongress der Latin American Studies Association, Chicago, 1998; und *Cohesión, riesgo y arquitectura de la protección social en América Latina*, Serie Políticas Sociales N° 135, CEPAL, Santiago de Chile, 2007, verfügbar unter <www.eclac.org/publicaciones/xml/1/29621/sps135_lcl2752.pdf>.

2. «The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries» in *American Sociological Review* Vol. 63, 10.1998.

**Wenn es gelingt, ein breites
gesellschaftliches
Bündnis zu bilden, das
die gleichen staatlichen
Sozialleistungen in
Anspruch nimmt, ist der Staat
zumindest in der Lage, die
Ungleichheit zu regulieren ■**

Wenn es gelingt, ein breites gesellschaftliches Bündnis zu bilden, das die gleichen staatlichen Sozialleistungen in Anspruch nimmt, ist der Staat zumindest in der Lage, die Ungleichheit zu regulieren. Um einen Sozialstaat dieser Art aufzubauen, musste die Sozialdemokratie einige politische Maßnahmen ergreifen, die besonders den Mittelschichten zugute kamen. Die Sozialdemokratie führte also qualitativ hochwertige Leistungen und besondere Ausgleichszahlungen für die Mittelschichten ein, um sie für sich zu gewinnen, sie im staatlichen Sozialsystem zu halten und ihre Abwanderung zu privaten Anbietern zu verhindern.

Einige Autoren wie Evelyne Huber *et al.* behaupten, dass diese von Korpi und Palme so herausgearbeitete Form sozialdemokratischer Politik³ nicht auf Lateinamerika anwendbar ist. Ihrer Ansicht nach ist eine sozialdemokratische Umverteilungspolitik dieser Art aufgrund der in Lateinamerika vorhandenen Systeme sozialer Sicherung und Klassenstrukturen nicht möglich. Eine Allianz zwischen Unter- und Mittelschichten sei unnötig, ja sogar hinderlich⁴.

Die Begründung von Huber *et al.* ist in etwa folgender. Lateinamerika ist eine Region mit tief verwurzelten Ungleichheiten, in der sich ein großer Bevölkerungsanteil in Armut und Marginalität befindet. Das System sozialer Sicherung scheint ohne jegliche Rücksicht auf diese Bevölkerungsmehrheit entstanden zu sein, da es bestenfalls einer geringen Anzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter und den Mittelschichten zugute kommt. Die linken Regierungen sollten daher ihre Umverteilungsbemühungen darauf konzentrieren, die Situation der informell Beschäftigten und der Ärmsten zu verbessern, die bisher immer zurückgestellt und benachteiligt wurden. Auf diese Weise, so wird argumentiert, wird der Einkommensausgleich ermöglicht und eine breite gesellschaftliche und politische Basis zur Unterstützung der sozialen Reformen geschaffen. Entscheidend sei, die vielen vorhandenen Mängel und Ungerechtigkeiten der historisch gewachsenen Sozialversicherungssysteme in Lateinamerika zu überwinden. Für diese Autoren besteht

3. Op. cit.

4. E. Huber, Jennifer Pribble und John Stephens: «The Politics of Effective and Sustainable Redistribution» in Antonio Estache und Danny Leipziger (Hrsg.): *Fiscal Incidence and the Middle Class: Implications for Policy*, The World Bank, Washington, DC, 2009.

»die Politik einer wirksamen und nachhaltigen Umverteilung« darin, universelle Programme zu entwickeln, die darauf ausgerichtet sind, die am stärksten gefährdeten Unterschichten und unteren Mittelschichten vor den wesentlichen Risiken zu schützen. Leider sagen die Autoren nicht, was sie unter einer »wirksamem Umverteilung« verstehen. Wie bereits gesagt: Was wirksam ist, um die Armutsrate zu senken, kann unwirksam sein, um die Ungleichheit zu reduzieren.

Der vorliegende Beitrag gliedert sich in vier Abschnitte. Zuerst stelle ich die sozialdemokratische Politik zur Verringerung sozialer Ungleichheit anhand der bereits oben erwähnten Analyse von Korpi und Palme dar. Zweitens untersuche ich, ob das sozialdemokratische Umverteilungsdilemma auch die Sozialstaaten in Lateinamerika betrifft. Drittens nenne ich vier Gründe, warum es für linke Sozialpolitik bedenklich ist, die Mittelschichten unberücksichtigt zu lassen. Und zuletzt beschreibe ich kurz, wie sich das sozialdemokratische Umverteilungsdilemma auf linke Politik in einigen lateinamerikanischen Ländern auswirkt.

■ Das sozialdemokratische Umverteilungsparadox

Die Linke hat – seit dem 19. Jahrhundert – ausgiebig darüber diskutiert, inwieweit breite gesellschaftliche Bündnisse zur Verringerung sozialer Ungleichheiten in einer kapitalistischen Gesellschaft gebildet werden können. Ich glaube sogar, es ist eines der umstrittensten Themen, dessen gelungenster Lösungsversuch das sozialdemokratische Modell Skandinaviens darstellt.

Wie Korpi und Palme zeigen, konzentrieren sich die Debatten um Sozialstaat und Ungleichheit auf zwei kontroverse Aspekte: a) Sollen soziale Maßnahmen sich auf die Ärmsten konzentrieren oder soll Sozialpolitik universell sein? b) Sollen die sozialen Leistungen für alle Bürger gleich oder einkommensabhängig sein?⁵

Eine zentrale Feststellung o. g. Autoren ist, dass das skandinavische Sozialversicherungsmodell universell ausgerichtet ist (und spürbar sozialen Ausgleich herzustellen vermag), aber nicht allen Bürgern die gleichen Leistungen bietet. Faktisch profitieren die Mittelschichten im sozialdemokratischen Modell von höheren Rentenobergrenzen als in anderen Sozialversicherungssystemen, z. B. dem liberalen oder dem konservativen.

5. Op. cit.

Das sozialdemokratische Modell sozialer Sicherung ist auf den ersten Blick für die Ärmsten weniger vorteilhaft als das liberale oder konservative. Im skandinavischen System ist das Gefälle zwischen den staatlichen Leistungen, die den Mittelschichten zugute kommen und denen, die die ärmeren Schichten erhalten, größer als in anderen Ländern. Paradoxaerweise ergeben sich aus den höheren Spitzensätzen und ungleicheren staatlichen Renten im Vergleich zu anderen Ländern geringere Einkommensunterschiede unter Rentnern.

Dies erklärt sich daraus, dass die Mittelschichten aufgrund der höheren staatlichen Leistung nicht in dem Maße Privatversicherungen abschließen wie in Ländern mit liberalen oder konservativen Modellen. In letzteren führen die niedrigeren Obergrenzen der staatlichen Rentenleistungen dazu, dass die Mittelschichten private Rentenversicherungen abschließen und keine Beiträge mehr zur staatlichen Rentenversicherung leisten. In Ländern mit liberalem System sind die staatlichen Sozialversicherungen weniger differenziert. Die Mittelschichten schließen jedoch oft private Versicherungen ab, so dass die öffentliche Hand nicht generell ausgleichend wirken kann.

In sozialdemokratischen Systemen wirken die höheren Obergrenzen bei sozialen Leistungen für die Mittelschichten als Anreiz, im staatlichen System zu verbleiben, was wiederum sozialen Ausgleich generiert. Fazit: Ein Modell universeller staatlicher Sozialleistungen mit differenzierten Leistungen für die Mittelschichten führt zur Stärkung des öffentlichen Sektors und allgemein zu weniger Ungleichheit.

■ Lateinamerika: Analyse der Sozialstaatlichkeit

Wie Filgueira betont, sind die Sozialstaaten in Lateinamerika in ihrer historischen Entwicklung ebenso wie ihre derzeitige Situation relativ heterogen⁶. In einigen Pionierländern (Argentinien, Chile, Uruguay) wurde frühzeitig ein relativ umfassendes, auf Versicherungspflicht beruhendes Sozialversicherungssystem eingeführt, aus dem aber immer ein bedeutender Teil der Bevölkerung ausgeschlossen blieb, und zwar insbesondere die ärmsten und am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen, die informell beschäftigt sind.

In einer weiteren Gruppe von Ländern (Brasilien, Mexiko) haben sich duale Sozialversicherungssysteme entwickelt – mit fast universellem Zugang

6. «Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina», a. a. O.; und *Cohesión, riesgo y arquitectura de la protección social en América Latina*, a. a. O.

zu einer breiten Palette von Leistungen, aber noch stärker eingegrenzten und stratifizierten Rechten. Und schließlich gibt es eine große Gruppe von Ländern mit höchst elitären Gesundheits- und Sozialversicherungssystemen und beschämenden Resultaten hinsichtlich des universellen Zugangs zum Bildungssystem (Dominikanische Republik, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivien, Ecuador).

Filgueira ordnet die Realität der Sozialversicherungssysteme und zeigt einige kritische Elemente auf – auch in den Ländern mit einem relativ hohen *Human Development Index* (HDI). Viele soziale Risiken sind nicht abgedeckt, dazu kommen dynamische Aspekte wie die zunehmende Alterung der Bevölkerung und eine höheren Geburtenrate bei einkommensschwächeren Gesellschaftsschichten mit geringerem Zugang zu staatlichen Leistungen⁷.

Gleichzeitig ist es offensichtlich, dass die Realität der lateinamerikanischen Länder vielgestaltig ist, ebenso wie die erzielten Fortschritte im sozialen Bereich und bei der Risikoabdeckung. Ich stimme mit Filgueira überein, dass die Lösung der sozialen Probleme in Lateinamerika einer detaillierten Analyse der Situation jedes einzelnen Landes bzw. jeder Gruppe von Ländern bedarf.

Huber *et al.* nehmen dagegen eine pauschale Analyse der lateinamerikanischen Situation vor und behaupten, die Problematik der Sozialstaatlichkeit sei völlig anders gelagert als in den Industrieländern⁸. Außerdem betonen sie, dass die von Korpi und Palme so analysierte Form sozialdemokratischer Politik nicht für den lateinamerikanischen Kontext gelten könne: »Erstens, weil die Länder Lateinamerikas weitaus weniger für soziale Transferleistungen ausgeben als die Industrieländer; zweitens, weil die Einkommensverteilung viel ungerechter ist, da breite Bevölkerungsschichten (wegen fehlender Beiträge) von den sozialstaatlichen Leistungen ausgeschlossen bleiben«⁹.

Die lateinamerikanischen Sozialversicherungssysteme wenden vergleichsweise geringe Ressourcen auf und breite Bevölkerungsschichten erhalten keine Leistungen ■

Beide Feststellungen von Huber *et al.* sind zutreffend. Die lateinamerikanischen Sozialversicherungssysteme wenden vergleichsweise geringe Ressourcen auf und breite Bevölkerungsschichten erhalten keine Leistungen. Doch

7. «Tipos de *welfare* y reformas sociales en América Latina», a. a. O.

8. Op. cit.

9. E. Huber *et al.*: op. cit.

dies steht in keinem Zusammenhang mit dem Argument von Korpi und Palme. Sie weisen nach, dass die Unterstützung des Sozialstaats durch die Mittelschichten erreicht werden kann, indem diese entsprechend hohe Leistungen erhalten. Bei Rückhalt der Mittelschicht sind die Einkommensunterschiede normalerweise geringer, da die mittlere und obere Mittelschicht im System öffentlicher Anbieter verbleibt und keine privaten Versicherungen abschließt.

Meines Erachtens konnte bisher nicht nachgewiesen werden, dass dieses Argument nicht auch für einige lateinamerikanische Länder gelten kann. Dies versuche ich im Folgenden zu zeigen.

■ Das Umverteilungsparadox in Lateinamerika

Nach Huber *et al.* findet in Lateinamerika eine extreme Konzentration der Sozialleistungen auf die höheren Einkommensgruppen statt, mit dem Ergebnis einer regressiven Umverteilung nach oben. Es stimmt: Ein überwältigender Teil der lateinamerikanischen Wirtschaft ist informell und das wirkt sich nachteilig vor allem auf die einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen aus, die nicht in der beitragspflichtigen staatlichen Sozialversicherung versichert sind (Tabelle 1).

Im Anschluss vergleichen Huber *et al.* das regressive Profil der Ausgaben für Sozialversicherung mit anderen Sozialausgaben wie z. B. dem öffentlichen Grundschulsystem, das vorwiegend den ärmeren Bevölkerungsschichten zugute kommt. Aus der Regressivität der Sozialversicherungskosten schließen sie unmittelbar, dass diese sich auch auf die Einkommensverteilung der Gesellschaft insgesamt negativ auswirkt. Sie behaupten, das Umverteilungsparadox von Korpi und Palme gelte nicht für Lateinamerika, so dass progressiveren (also nach unten umverteilenden) Sozialausgaben der Vorzug zu geben und den Interessen der Mittelschichten weniger Bedeutung beizumessen sei.

Auf diese Weise scheinen Huber *et al.* wohlwollend die Eigenheiten einer Region zu berücksichtigen, die sich nicht ohne weiteres mit den Industrieländern vergleichen lässt. Ihre Behauptung ist jedoch nicht schlüssig: Es gibt immer progressive und regressiv Sozialausgaben. Doch was hat das mit dem Argument von Korpi und Palme zu tun, dass auch regressiv Sozialausgaben mit einer Abnahme an gesellschaftlicher Ungleichheit einhergehen können?

Tabelle 2 zeigt Informationen zu Sozialversicherung, Sozialausgaben und Einkommensverteilung für die Länder Lateinamerikas, für die diese Informationen



Tabelle 1

Prozentsatz der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Einkommensgruppen, um 2002

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Argentinien	15,2	38,3	57,7	66,4	76,1
Bolivien	3,2	6,3	10,3	16,2	30,3
Brasilien	20,1	36,1	47,2	55,6	63,5
Chile	50,3	60,0	64,5	68,1	71,4
Costa Rica	49,6	58,2	63,7	66,2	75,1
Dominik. Republik	34,9	40,7	37,5	47,6	51,6
Ecuador	11,1	18,8	25,1	33,7	54,5
El Salvador	11,5	16,8	29,5	36,1	52,9
Guatemala	4,7	15,0	17,1	23,3	24,0
Mexiko	28,9	46,9	51,8	64,2	73,4
Nicaragua	6,4	12,0	13,5	23,5	26,9
Panama	22,3	42,7	54,8	61,0	67,0
Paraguay	2,0	5,7	10,1	15,7	24,9
Uruguay	25,6	48,1	62,7	75,9	85,3
Venezuela	36,9	51,9	59,7	68,1	78,9

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der Wirtschaftskommission für Lateinamerika und der Karibik (CEPAL).

vorliegen. Huber *et al.* behaupten, dass die lateinamerikanische Wirtschaft insgesamt informell ist. Aber auch in Lateinamerika gibt es unterschiedliche Grade von informeller Beschäftigung, wie sich aus den Anteilen an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ersehen lässt.

Zwar empfehlen die Autoren, Sozialausgaben in denjenigen Sparten Priorität zu verleihen, die ihres Erachtens eine homogenere Einkommensverteilung fördern, doch diese Ausgaben stehen in der Praxis in keinem Verhältnis zu der in den Ländern der Region zu beobachtenden ungleichen Einkommensverteilung¹⁰.

10. Hiermit soll nicht gelegnet werden, dass diese Ausgaben positive Auswirkungen für diejenigen Bevölkerungsgruppen haben, die besonders auf das aktive Eingreifen des Staates angewiesen sind. Ganz im Gegenteil, es ist notwendig und dringend, Sozialausgaben für diese Bevölkerungsgruppen zu tätigen, wie Filgueira zeigt (*Cohesión, riesgo y arquitectura de la protección social en América Latina*, a. a. O.) Ich behaupte nur, dass die Länder, die mehr in anderen sozialen Bereichen als für die Sozialversicherung ausgeben, deshalb nicht unbedingt eine gerechtere Einkommensverteilung aufweisen. Nach Huber *et al.* sind Ausgaben in anderen Bereichen als der Sozialversicherung das wirksamste Mittel für eine nachhaltige Verbesserung der Einkommensverteilung. Wäre dies richtig, müsste es sich auf andere Faktoren im Zusammenhang mit der Einkommensverteilung positiv auswirken – und das ist nicht der Fall.

Tabelle 2

**Indikatoren zu staatlichen Sozialausgaben, Deckungsrate und Einkommensunterschiede
in ausgewählten Ländern Lateinamerikas**

	Costa Rica	Chile	Uruguay	Venezuela	Argentinien	Mexiko	Panama	Brasilien	Dominik. Republik	El Salvador	Ecuador	Guatemala	Bolivien	Paraguay	Kolumbien
Sozialversicherungs- pflichtig Beschäftigte (in %)	65,3	64,9	63,8	61,5	56	55,1	53,8	47,8	44,7	32,9	32,3	17,8	14,5	13,5	---
Staatl. Ausgaben für Sozialversicherung (in %)	5,5	6,4	12,5	4,6	10,8	2,5	1,9	13,4	2,1	2,6	2,3	1,1	4,7	5,3	7,1
Sozialausgaben insgesamt (in %)	19,3	14,2	21,7	13,4	23,2	12,5	9,4	26,1	8,1	11,1	6,3	7,0	16,2	8,9	12,6
Sozialausgaben insgesamt ohne Sozialver- sicherung (in %)	13,8	7,9	9,2	8,9	12,4	10,0	7,6	12,6	6,1	8,5	3,9	5,9	11,5	3,6	5,5
Ungleichheit 5. Quintil/ 1. Quintil*	14,8	15,7	10,3	10,6	14,9	14,8	18,9	25,9	26,4	16,3	18,3	23,9	31,5	19,1	27,8
Einkom- mensgefälle Gini-Koeffizient	0,48	0,52	0,46	0,43	0,52	0,53	0,54	0,59	0,56	0,49	0,54	0,59	0,57	0,54	0,58
Art des Sozialver- sicherungs- systems	gemischt	privat	gemischt	staatlich	gemischt	privat	staatlich	staatlich	privat	privat	gemischt	staatlich	privat	staatlich	privat

* Das 5. Quintil umfasst die reichsten 20% der Bevölkerung; das 1. Quintil die ärmsten 20%.

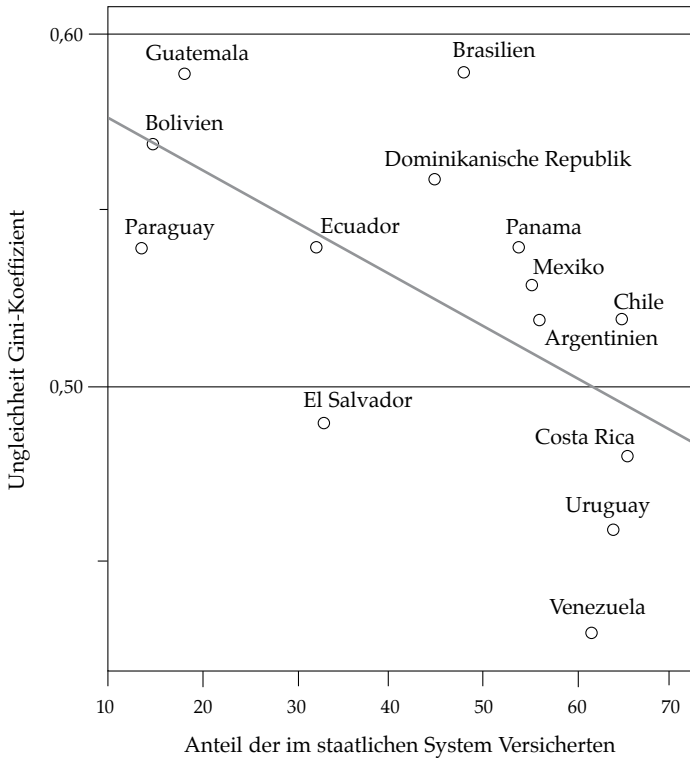
Quelle: Eigene Erarbeitung auf der Grundlage von Angaben der CEPAL.

Auch die Gesamtheit der Sozialausgaben weist keine Analogie mit der Verringerung der Ungleichheit auf. Von allen untersuchten Variablen ist die Deckungsrate der Sozialversicherung die einzige, die mit einer niedrigeren Ungleichheit korreliert.

Sozialversicherungssysteme, die breitere Bevölkerungsschichten umfassen, tragen tendenziell zur Reduzierung von Ungleichheit bei. Die drei Länder

Abbildung

Deckungsrate der Sozialversicherung und Ungleichheit



Quelle: Eigene Erarbeitung auf der Grundlage der Angaben von CEPAL.

der Region mit den geringsten Einkommensunterschieden gehören auch zu denen mit der umfangreichsten Sozialversicherungsdeckung (Costa Rica, Venezuela und Uruguay). Aber es gibt noch eine weitere Übereinstimmung: In keinem der drei Länder gibt es eine private Sozialversicherung. Ein weiteres Land mit einer umfangreichen Sozialversicherungsdeckung ist Chile. Doch Chile hat ein privates Sozialversicherungssystem und die Ungleichheit ist deutlich höher als in Costa Rica, Venezuela und Uruguay.

Aus diesen empirischen Erkenntnissen ergeben sich mehrere Fragestellungen: Wirken sich die staatlichen Ausgaben für Sozialversicherung aufgrund ihres regressiven Charakters negativ auf die Einkommensverteilung aus?

Gehen andere, als progressiver angesehene Sozialausgaben mit geringeren Einkommensunterschieden einher? Bedeuten höhere öffentliche Ausgaben für die Sozialversicherung niedrigere Sozialausgaben in anderen Bereichen?

Aufgrund der empirischen Befunde fallen die Antworten auf diese Fragen negativ aus: Höhere Ausgaben für die Sozialversicherung stehen nicht mit geringeren Sozialausgaben in anderen Bereichen oder einer größeren Ungleichheit in Zusammenhang, höhere Sozialausgaben in anderen Bereichen nicht mit einer geringeren Ungleichheit. Folglich ist die Sozialversicherungsdeckung die einzige Variable, die statistisch mit einer geringeren Ungleichheit korreliert. Dieser Effekt ist umso eindeutiger, wenn es keine privaten Sozialversicherungszweige gibt.

■ Ungleichheit und politische Machtlosigkeit

In Anbetracht der Angaben aus dem vorigen Abschnitt würde ich nicht zu behaupten wagen, dass das Argument von Korpi und Palme für Lateinamerika bestätigt werden kann. Aber noch weniger würde ich behaupten, dass es nicht zutrifft. Ich halte auch die Absicht nicht für richtig, die Ausgaben in die Sozialversicherung zu vernachlässigen, vor allem nicht in den Ländern, die eine hohe Deckungsrate erreicht haben und in denen der Staat eine wichtige Rolle spielt. Die drei Länder mit der geringsten Ungleichheit auf dem Kontinent haben zwei Eigenschaften gemeinsam: einen hohen Anteil von Beitragszahlern zur Sozialversicherung und einen Staat, der zumindest in der Verwaltung des Systems eine bedeutende Rolle spielt.

Aufgrund dieser Beobachtungen bin ich der Ansicht, dass die am stärksten entwickelten Länder der Region sich mit dem von Korpi und Palme definierten Umverteilungsparadox auseinandersetzen müssten.

Huber *et al.* halten dieses Paradox in Lateinamerika für nicht zutreffend und empfehlen, die besonders den Mittelschichten zugute kommenden Maßnahmen prinzipiell aufzugeben. Sie legen nahe, die Sozialausgaben auf progressive Maßnahmen zugunsten der am stärksten benachteiligten Schichten zu konzentrieren. Meiner Meinung nach ist dieses Argument nur dann haltbar, wenn mindestens zwei logisch nachvollziehbare Gegenargumente nachgewiesen werden können. Zunächst müssten Huber *et al.* zeigen, dass sich die staatlichen Sozialausgaben für die Mittelschichten unmittelbar negativ auf die Sozialausgaben für die ärmeren Bevölkerungsschichten auswirken würden.

Dies mag auf den ersten Blick richtig erscheinen. Da der Höhe der Sozialausgaben insgesamt Grenzen gesetzt sind, scheint es schlüssig, dass umfangreiche Ausgaben für eine Bevölkerungsgruppe irgendwann zu Lasten der für andere Aufgaben vorgesehenen Mittel gehen. Es kann aber ebenso behauptet werden, dass hier ein falscher Gegensatz hergestellt wird: Es wird behauptet, dass die öffentlichen Gelder entweder für regressive Maßnahmen zugunsten der Mittelschichten *oder* für progressive Maßnahmen zugunsten der unteren Einkommensgruppen verwendet werden müssen. Beide Ausgabenarten müssen sich aber nicht unbedingt widersprechen – wie das sozialdemokratische Modell in Skandinavien zeigt.

Es ist möglich, Sozialpolitik gleichzeitig für die am schlechtesten gestellten Gesellschaftsschichten *und* die Mittelschichten zu machen. Das Ergebnis

**Es ist möglich, Sozialpolitik
gleichzeitig für die am
schlechtesten gestellten
Gesellschaftsschichten *und* die
Mittelschichten zu machen ■**

sind die kapitalistischen Gesellschaften mit der geringsten sozialen Ungleichheit, die wir kennen. Das vermeintliche Dilemma kann also durch eine Erhöhung der Sozialausgaben insgesamt gelöst werden. Doch das ist nicht die einzig mögliche Lösung. Warum müssen unbedingt zwei Aus-

gabenarten einander gegenüber gestellt werden? Genauso gut könnte man das Dilemma zwischen Sozialhaushalt und Ausgaben für Schuldentilgung oder Militärausgaben verorten. Vor die Qual der Wahl gestellt, würde ich bei den beiden letztgenannten Budgets sparen und dafür die Sozialausgaben jeglicher Art erhöhen.

Die im vorigen Abschnitt analysierten Daten zeigen auch, dass die Ausgaben für regressive soziale Maßnahmen wie die Sozialversicherung nicht negativ mit dem übrigen Sozialhaushalt korrelieren. Demnach ist nicht sicher, dass Mehrausgaben für die Mittelschichten in der Praxis zu einer Reduzierung der Sozialausgaben führen – vielmehr ist das Gegenteil der Fall: Beide Ausgabearten treten in der Praxis in Lateinamerika gemeinsam auf.

Die zweite, den Fakten widersprechende Analogie, auf die sich das Argument von Huber *et al.* stützt, greift meines Erachtens noch weniger als die erste. Selbst wenn wir gelten lassen, dass die Sozialausgaben für die Mittelschichten zu Lasten der Ärmeren gehen, muss immer noch bewiesen werden, dass es möglich, nachhaltig und empfehlenswert ist, den einen zu nehmen um den anderen zu geben.

Das ist zweifellos nicht leicht: Die Sozialausgaben für die Mittelschichten zu kürzen ist alles andere als einfach. Da Lateinamerika eine arme Region ist, könnte eine Neuorientierung der Sozialausgaben unerwünschte Folgen haben. Angesichts der knappen Realeinkommen, zum Beispiel des dritten Quintils, wäre es nicht verwunderlich, wenn Einsparungen einen Teil dieser letztendlich ebenfalls von Armut bedrohten sozialen Schichten in Armut und Marginalität stürzten¹¹.

Nehmen wir aber einmal an, diese Kürzungen ließen sich problemlos umsetzen. Welche Auswirkungen hätten sie längerfristig? Hier kommt das Argument von Korpi und Palme zum Tragen, wie im Folgenden gezeigt werden soll.

Vier Gründe, warum es nicht erstrebenswert ist, mittelschichtorientierte Maßnahmen aufzukündigen. Es gibt rein wahltaktische Gründe. Konzentriert man die Sozialausgaben in den progressiven Sparten, ergeben sich unmittelbar zwei Auswirkungen: Die erste ist die Umverteilungswirkung der Sozialausgaben, wie Huber *et al.* richtig behaupten. Diese kommt dann denjenigen zugute, die sie am meisten brauchen. Die zweite Auswirkung ist jedoch eine Verkleinerung der Umverteilungskoalition. Die Mittelschichten gewinnen weniger durch die Umverteilungspolitik und haben damit weniger Anreize, die Linke zu wählen (s.o.).

Das hat direkte wahlpolitische Konsequenzen: Die Linke riskiert einen Großteil ihrer Stimmen zu verlieren. Somit ist das Risiko einer Wahlniederlage der erste Grund gegen die Aufkündigung mittelschichtsfreundlicher Politiken. Meines Erachtens bietet dieser Faktor ein großes Erklärungspotenzial für die Wahlniederlage der chilenischen Linken bei den Wahlen des Jahres 2009.

Ein zweiter Grund ist der von Korpi und Palme¹² angeführte: Die verkleinerte Basis der Umverteilungskoalition drängt einen Teil der Mittelschicht in private Versicherungsleistungen. Da die Privatversicherung tendenziell weniger umverteilt als die staatliche Sozialversicherung, kommt es insgesamt zu einer Verstärkung der Ungleichheit. Obwohl Huber *et al.* behaupten, das

11. Eine von der CEPAL ca. 2000 durchgeführte Simulation hat ergeben, dass die Kosten der Sozialversicherung fast keinen Einfluss auf die Reduzierung der Armut in den Ländern mit einer geringen Sozialversicherungsdeckung ausüben. In Ländern mit einer hohen Sozialversicherungsdeckung wie Uruguay und Argentinien dagegen würde bei deren Fehlen die Armut um acht bzw. zwölf Prozentpunkte zunehmen.

12. Op. cit.

treffe für Lateinamerika nicht zu, zeigt meines Erachtens ein Blick auf den Gini-Index in Chile im Vergleich zu Costa Rica, Uruguay und Venezuela jedoch, dass diese Behauptung voreilig ist. Bei einer vergleichbaren Sozialversicherungsdeckung scheint das soziale Gefälle dort größer zu sein, wo sich der Staat zugunsten privater Versicherungen zurückzieht.

Ein dritter Grund hängt mit den gesellschaftlichen Bündnissen zusammen, die sich, wie Pedro Narbondo argumentiert, ebenfalls auflösen können, wenn der Draht zur Mittelschicht gelockert wird¹³. Wenn die Mittelschichten tatsächlich beginnen, sich teilweise privat zu versichern und private Leistungen in Anspruch zu nehmen, entstehen neue Interessenkoalitionen von Anbietern und Kunden. Die Umorientierung der Mittelschichten kann zu einer Entscheidung werden, aus der es kaum ein Zurück gibt. Auf diese Weise kann die von der privaten Versicherungswirtschaft geförderte Differenzierung zu einem »endemischen« Problem werden.

Ein vierter Grund hängt mit der längerfristigen kapitalistischen Dynamik zusammen. Tabelle 3 zeigt die Einkommensverteilung in kapitalistischen Ökonomien der letzten 60 Jahr weltweit auf der Grundlage von 1.700 Surveys. Hieraus kann geschlossen werden, dass je reicher ein Land ist, desto größer die Differenz zwischen den Einkommen des 5. (Mittelschicht) und des 1. (den Ärmsten) Dezils. Das heißt, mit zunehmender Entwicklung der Wirtschaft steigen die Einkommen der Mittelschichten stärker als die der Unterschichten. Die Einkommensunterschiede zwischen Mittelschichten und Unterschichten verringern sich demnach nicht, sondern werden größer¹⁴!

Klar ist auch, dass die (Einkommens-)Differenz zwischen der Mittelschicht und den Ärmsten nicht überall gleich ist. Im Jahr 2000 beispielsweise ist das Einkommen der schwedischen Mittelschicht gegenüber dem ärmsten Dezil lediglich doppelt so hoch, während in den USA (mit einer vergleichbaren ökonomischen Entwicklung) das Einkommen der Mittelschicht dreimal so hoch ist. Hervorzuheben ist: Je größer die Differenz zwischen Mittel- und Unterschicht, umso schwieriger ist die Bildung einer solidarischen und kohärenten

13. «Reflexiones críticas sobre el universalismo básico» in *Revista Uruguaya de Ciencia Política* Nr. 15, 2006.

14. Allerdings bedeutet dies nicht, dass die Ungleichheit mit zunehmender Entwicklung ansteigt, wie man in Tabelle 3 sehen kann. Sowohl die Ärmsten als auch die Mittelschichten tendieren dazu, ihre Einkommen mit zunehmendem Entwicklungsgrad des Landes zu erhöhen. Dieser Artikel will jedoch die Schwierigkeit beleuchten, dass die Mittelschichten gegenüber den Armen in der Regel mehr profitieren, was sich wiederum negativ auf die Koalitionsfähigkeit von Unter- und Mittelschicht auswirken kann.

Umverteilungscoalition. Wenn die Einkommensunterschiede im Laufe der Zeit zunehmen, wird eine breite Interessencoalition zwischen Mittel- und Unterschicht noch unwahrscheinlicher.

Das Ziel eines sozialen Ausgleichs gerät damit in ernste Gefahr. Und das ist nicht neu: Die neusten Berichte verweisen weltweit auf Rückschläge im Bereich der sozialen Gleichheit.

Insofern hat die letzte Globalisierungsphase zu klaren Nachteilen für die Linke geführt. Einige Wirtschaftszweige wurden durch die technischen Entwicklungen und den internationalen Wettbewerb zu Gewinnern, andere zu Verlierern – auch innerhalb der Arbeitnehmerschaft und Mittelschicht. Die Arbeitnehmer als sozialer Akteur sind heute wesentlich heterogener als in der Zeit des keynesianischen Sozialpakts. In einem sich ständig verändernden Umfeld sind die Fähigkeiten und Kenntnisse der Arbeitnehmer ausschlaggebend für ihre Einkommen – und es fördert Individualismus stärker als kollektives Handeln.

Wenn die natürliche Dynamik des Kapitalismus dazu neigt, die Verbindung zwischen Mittel- und Unterschichten zu zerstören und wir diese Tendenz

Tabelle 3

Relative wirtschaftliche Entwicklung und Einkommensunterschiede zwischen Mittelschichten (5. Dezil) und Unterschichten (1. Dezil)

	Fallgruppen nach relativer Entwicklung*		
	Länder mit niedrigem BIP pro Kopf	Länder mit mittlerem BIP pro Kopf	Länder mit hohem BIP pro Kopf
BIP pro Kopf (in USD)	2.053,3	6.377,1	15.713,4
5. Dezil (Mittelwert)	6,1	6,7	7,9
1. Dezil (Mittelwert)	2,3	2,2	2,9
Differenz 5./1. Dezil	3,8	4,5	5
Gesamtzahl der Fälle	577	578	578

* Anhand der Daten zur Einkommensverteilung in kapitalistischen Ländern zwischen 1950 und 2002 wurden drei Ländergruppen gebildet (Weltbank). (Jedes Land wurde nach dem zu diesem Zeitpunkt in dem Land vorhandenen BIP pro Kopf einer der drei Ländergruppen zugeordnet) (Daten Maddison). Für jede der drei Gruppen wurde die durchschnittliche Differenz zwischen dem 5. und dem 1. Dezil berechnet.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Weltbank und Angus Maddison: *Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2008 AD*, 2010, <www.ggd.net/maddison>.

verstärken, indem wir das Interesse der Mittelschichten am Staat verringern, kann sich dies sehr nachteilig auswirken. Die Vernachlässigung bzw. der Abbau des Sozialstaats im Hinblick auf die Interessen der Mittelschichten ist somit ein schwerwiegender strategischer Fehler für die langfristige politische Entwicklung.

■ Sozialdemokratie an der Peripherie

Die Erfolgchancen der Linken bei ihrem Versuch, sozialen Ausgleich in einer kapitalistischen Wirtschaft zu schaffen, hängen davon ab, inwieweit sie nachhaltige und wirksame Umverteilungscoalitionen zu bilden vermag. Dabei können vielfältige Hindernisse auftreten. Aber – abstrakt betrachtet – ist eine Umverteilung nur möglich, wenn es gelingt, eine Mehrheit der Bürger davon zu überzeugen, dass die durch sozialen Ausgleich zu erwartenden Vorteile größer sind als die damit verbundenen Kosten. Nur dann besteht die Möglichkeit, dass eine Mehrheit der Bevölkerung die Umverteilungsinitiativen der Linken unterstützt¹⁵.

Meiner Ansicht nach hängt die Nachhaltigkeit einer Umverteilungscoalition davon ab, inwieweit sie eine Stimmenmehrheit bilden kann, die sowohl ärmere als auch weniger arme Bevölkerungsschichten einschließt. Das bedeutet, dass die Linke der Mittelschichten oder der unteren Mittelschicht bedarf, um eine Stimmenmehrheit zu erzielen.

In allen entwickelten kapitalistischen Ländern ist es für die Bildung einer Umverteilungscoalition unabdinglich, die Interessen einiger benachteiligter Gruppen mit zumindest einem Teil der mittleren und unteren Mittelschichten in Einklang zu bringen. Der Grund ist einfach: Wie in Tabelle 3 zu sehen ist, gibt es in den hoch entwickelten kapitalistischen Ländern einen bedeutenden Unterschied zwischen den Einkommensschwachen (unterstes Dezil) und den Mittelschichten (fünftes Dezil).

15. Generell stimmen Wirtschaftsexperten überein, dass Umverteilungsprozesse auf Kosten der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung gehen. Doch diese Kosten dürften nicht in allen Ländern gleich hoch sein. In einer geschlossenen Wirtschaft oder in Branchen mit Monopolmärkten, die nicht darauf angewiesen sind, sich auf internationalen Absatzmärkten zu behaupten, dürften die Bürger die Kosten eines radikalen sozialen Ausgleichs weniger fürchten als in einer offenen, dem Wettbewerb mit anderen Ländern ausgesetzten Wirtschaft. Dieser Aspekt markiert Unterschiede für die Linke in Ländern wie Bolivien, Ecuador und Venezuela einerseits und Brasilien, Uruguay und Chile andererseits. F. Traversa: «Democracia y redistribución en América Latina» in *Stockholm Review of Latin American Studies* Nr. 3, 12.2008.

Daraus entstehen einige Probleme für kollektives Handeln. Um sich die Unterstützung einer Mehrheit zu sichern, müssen mindestens das unterste und das fünfte Dezil (und alle, die dazwischen liegen) das gleiche politische Projekt befürworten. Da die Einkommensunterschiede innerhalb dieser Koalition ziemlich groß sind, kann es schwierig sein, alle Interessen miteinander zu vereinbaren. Wird eine zu radikale oder progressive Umverteilung angestrebt, fühlen sich die Mittelschichten möglicherweise benachteiligt und verlassen die Koalition. Ist die Umverteilung zu moderat, wird die Koalition von den unteren Schichten aufgekündigt.

Dieses in den Industrieländern verbreitete Problem ist jedoch in einigen Ländern Lateinamerikas nicht so gravierend, da die sozialen Unterschiede zwischen Mittel- und Unterschichten der Linken weniger Schwierigkeiten bereiten. Und zwar aus zwei Gründen: Zum einen können die Vorteile eines sozialen Ausgleichs so groß sein, dass hierdurch die Vermittlung zwischen beiden Gruppen erleichtert wird. So zum Beispiel, wenn eine große Menge natürlicher Ressourcen vorhanden ist, deren gleichmäßigere Verteilung der (Bevölkerungs-)Mehrheit keine Kosten verursacht – wie im Falle der Öl- und Gasvorkommen in Bolivien, Ecuador und Venezuela. Aus diesem Grund bezeichne ich die Linke dieser Länder als »nationale Rentiers-Linke«¹⁶.

Der zweite Grund, warum die Interessensunterschiede zwischen Mittel- und Unterschichten ein nicht so weitgehendes Problem darstellen müssen, ist simpel: Oft sind die von Armut Betroffenen so zahlreich, dass sie allein eine Umverteilungsmehrheit bilden, die nicht auf eine Koalition mit den Mittelschichten angewiesen ist. Dies ist in vielen Ländern Lateinamerikas der Fall, vor allem in denjenigen mit einem niedrigeren Human Development Index und einer geringeren wirtschaftlichen Dynamik.

Oft sind die von Armut Betroffenen so zahlreich, dass sie allein eine Umverteilungsmehrheit bilden, die nicht auf eine Koalition mit den Mittelschichten angewiesen ist ■

Aber manchmal müssen sich die Unterschichten mit den Mittelschichten oder der unteren Mittelschicht verbünden, um eine Mehrheit bilden zu können. Dies ist vor allem in den wirtschaftlich höher entwickelten Ländern der Fall, in denen die Mittelschichten einen größeren Anteil am Gesamteinkommen

16. F. Traversa: op. cit.

haben und die wirtschaftliche Dynamik hoch ist. Generell verbessert sich die wirtschaftliche Lage der Mittelschichten in den dynamischeren Ländern im Laufe der Zeit – ein Beispiel dafür ist Chile – und das macht diese weniger aufgeschlossen für einen radikalen sozialen Ausgleich, wenn dieser ihre persönliche Situation beeinträchtigen würde.

Kurz gesagt: Diese Problematik findet man in den höher entwickelten latein-amerikanischen Ländern. Das Einkommen ihrer Mittelschichten übersteigt das der Unterschichten deutlich, aber die Linke ist auf sie angewiesen, wenn

**Sollten sich die
Mittelschichten mehrheitlich
politisch rechts
orientieren, könnte es für die
Linke schwer werden, an
die Regierung zu kommen ■**

sie eine nachhaltige soziale Umverteilung anstrebt. Sollten sich die Mittelschichten mehrheitlich politisch rechts orientieren, könnte es für die Linke schwer werden, an die Regierung zu kommen.

Jedoch ist das Risiko eines Bruchs zwischen Unter- und Mittelschichten je nach Land unterschiedlich hoch und variiert auch unter den relativ höher entwickelten Ländern. Meiner Ansicht nach erhöht sich dieses Risiko sowohl mit höheren Einkommensunterschieden zwischen Mittel- und Unterschichten als auch dann, wenn der Sozialstaat segmentiert ist und die Mittelschichten auf private Versicherungsleistungen zurückgreifen, wie es Korpi und Palme in den Industrieländern konstatieren.

Aus dieser Perspektive variiert die Situation der Linken und des Sozialstaats in den Ländern Lateinamerikas mit hohem HDI. Aus Tabelle 4 ist zu ersehen, dass die Einkommensunterschiede zwischen Mittel- und Unterschichten in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich sind. Auch der Umfang der Sozialausgaben variiert stark. Beide Faktoren zusammen erlauben meiner Ansicht nach eine erste Einschätzung des Potenzials eines Landes zur Bildung einer Umverteilungskoalition.

Für eine Einschätzung dieses Potentials wurden zunächst zwei *Rankings* gebildet, die einen Vergleich der Situation in allen Ländern in den beiden Dimensionen erlauben. In der vierten Spalte sind die Länder Lateinamerikas nach ihrem Grad der Kohäsion zwischen Mittelschicht und Unterschicht angeordnet. Diejenigen Länder, die einen Wert über 50 erreichen, weisen eine über den Durchschnitt liegende Kohäsion zwischen Mittel- und Unterschicht auf und vice versa.

Mit den Sozialausgaben in der ersten Spalte wurde ähnlich verfahren, so dass der Durchschnittswert aller Länder in der zweiten Spalte 50 entspricht. Die Länder, die einen Wert über 50 haben, übersteigen in ihren Sozialausgaben den Durchschnittswert. Eine solche Transformation der Rohdaten ermöglicht den Vergleich der relativen Situation der Länder in den beiden Dimensionen.

Die Länder mit höheren Sozialausgaben haben bessere Ausgangsvoraussetzungen für die Bildung einer kohärenten Umverteilungskoalition. In diesen Fällen spielen Staat und soziale Ausgleichsmechanismen eine bedeutende Rolle für das Leben und den Wohlstand vieler Menschen. Auch geringere Einkommensunterschiede zwischen dem fünften und den untersten Dezil dürften die Chancen zur Bildung einer kohärenten Umverteilungskoalition erhöhen. In der letzten Spalte der Tabelle 4 wurde ein Indikator gebildet, der eine – wenn auch nur rudimentäre – Einschätzung des sozialdemokratischen Umverteilungspotenzials eines jeden Landes ermöglicht. Dabei handelt es sich um den jeweiligen Durchschnittswert der zweiten und vierten Spalte.

Die Kombination beider Faktoren (Einkommensdifferenz zwischen Mittel- und Unterschichten und Umfang des Sozialhaushalts) erlauben meiner Ansicht nach eine Einschätzung der Möglichkeiten für die Bildung einer breiten Umverteilungskoalition, die in der Lage wäre, mit einem sozialdemokratischen Ansatz die Einkommensunterschiede einzudämmen. In dieser Hinsicht scheint die Linke in Uruguay die besten Voraussetzungen zu haben: Der Sozialhaushalt ist groß und die Einkommensunterschiede zwischen Mittel- und Unterschichten sind gering.

Aufgrund der Analyse dieser Faktoren bin ich der Ansicht, dass einige lateinamerikanische Länder ein ziemlich hohes Potenzial für die Entwicklung sozialdemokratischer Umverteilungsstrategien besitzen. Das beste Beispiel ist die Regierung der *Frente Amplio* (FA) von 2004 bis 2009 in Uruguay.

Faktisch hat die Regierung der FA eine sozialdemokratische Umverteilungspolitik durchgeführt. Die kollektiven Lohnverhandlungen wurden wieder eingeführt, die Zahl der Beitragspflichtigen nahm zu, das Steuersystem wurde etwas progressiver gestaltet und die öffentlichen Ausgaben für Bildung und Gesundheit erhöht. Gleichzeitig wurde versucht, einige soziale Leistungen universell zu gestalten und das System um nicht beitragsgebundene Leistungen zu erweitern (*Plan de Equidad*).

Tabelle 4

Sozialdemokratisches Umverteilungspotential

	Öffentliche Sozialausgaben (in % des BIP)	Ranking der öffentlichen Sozialausgaben*	Einkommens- differenz zwischen Mittel- und Unterschicht (5. Dezil/1. Dezil)**	Ranking der Kohäsion zwischen Mittel- und Unter- schicht*	Sozial- demokratisches Umverteilungs- potential***
Uruguay	21,7	64,4	3,2	59,7	62,1
Argentinien	23,2	67,0	4,6	53,2	60,1
Brasilien	26,1	72,0	5,7	47,9	59,9
Costa Rica	19,3	60,2	4,6	53,2	56,7
Chile	14,2	51,4	3,6	57,7	54,5
Venezuela	13,4	50,0	3,8	56,9	53,4
Mexiko	12,5	48,5	3,8	56,9	52,7
El Salvador	11,1	46,1	4,1	55,5	50,8
Nicaragua	11,7	47,1	4,6	53,1	50,1
Peru	7,8	40,4	4,0	56,0	48,2
Panama	9,4	43,1	5,1	50,8	47,0
Kolumbien	12,6	48,6	6,5	44,1	46,4
Guatemala	7,0	39,0	4,5	53,5	46,3
Ecuador	6,3	37,8	4,3	54,3	46,0
Dominik. Republik	8,1	40,9	5,2	50,1	45,5
Paraguay	8,9	42,3	5,8	47,4	44,8
Bolivien	16,2	54,9	11,0	22,7	38,8
Honduras	11,4	46,5	10,1	26,9	36,7

* In der Spalte *Ranking öffentliche Sozialausgaben* wurden die Werte der Spalte *Öffentliche Sozialausgaben* standardisiert (es handelt sich um transformierte Werte, so genannte *T scores*; der Mittelwert beträgt 50).

** Ein Dezil bildet jeweils 10% der Bevölkerung ab: so bildet das 1. Dezil die 10% der niedrigsten Einkommen der Bevölkerung ab und das 10. Dezil umfasst die 10% der reichsten Einkommen. Das Verhältnis der Einkommen zwischen dem 5. und dem 1. Dezil spiegelt die Differenz zwischen den Ärmsten und der Mittelschicht einer Gesellschaft wieder.

*** Die Spalte *Sozialdemokratisches Umverteilungspotential* stellt den Durchschnittswert zwischen der zweiten, *Ranking Sozialausgaben*, und der vierten Spalte, *Ranking Kohäsion Mittel- Unterschicht* dar.

Die durchgeführten Maßnahmen sind ein Beleg für die breite soziale Verankerung der Regierung der FA, die zweimal mit absoluter Mehrheit an Parlamentssitzen und Stimmen an die Regierung gewählt wurde. Die Ausweitung der nicht beitragsgebundenen Leistungen zeigt die dringende Notwendigkeit einer Bekämpfung der vielgestaltigen sozialen Probleme in Uruguay. Indes kam die Erhöhung der staatlichen Sozialausgaben im beitragspflichtigen Bereich den Verbänden, Gewerkschaften und Interessen der (unteren) Mittelschichten, den traditionellen Bündnispartnern der Linken, zugute.

Diese Initiativen sind jedoch unzureichend, um den Bedürfnissen der am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen, vor allem Kindern und armen Frauen, gerecht zu werden, wie Filgueira aufzeigt¹⁷. Außerdem lassen sich die Qualität der staatlichen Sozialleistungen und die Anzahl der Leistungsempfänger auch aus dem Kontext eines stabilen Wachstums erklären, wie es Uruguay bis dahin selten erlebt hatte. Dennoch ist es richtig, dass die erste Regierung der FA den Beweis liefert, dass auf sozialen Ausgleich ausgerichtete sozialdemokratisches Handeln in einem lateinamerikanischen Land möglich ist.

Die Fakten weisen darauf hin, dass andere Länder wie Costa Rica, Argentinien und Brasilien ein ähnliches Potenzial aufweisen. Klar ist, dass in diesen Fällen auch andere Faktoren zum Tragen kommen, die mit der politischen Kultur und den Traditionen der Linken zu tun haben¹⁸, die in Argentinien klar vom sozialdemokratischen Modell abweichen. Aber auch bei der neuen Regierung Uruguays unter der Führung von José Mujica scheinen sich im Gegensatz zur vorherigen FA Regierung sozialdemokratische Elemente zugunsten einer größeren ideologischen und strategischen Inkonsistenz aufgelöst zu haben.

In Brasilien dagegen weist der politische Stil der *Partido dos Trabalhadores* (PT) weitreichende Übereinstimmungen mit den sozialdemokratischen Eigenschaften der FA auf. Jedoch ist angesichts der großen Einkommensunterschiede zwischen mittleren und ärmeren Bevölkerungsschichten das Potenzial für eine Umverteilung etwas geringer. Auch in Chile scheint der Spielraum für sozialen Ausgleich geringer zu sein, hier aufgrund der Schwächung des Sozialstaats während der neoliberalen Phase.

Gerade der chilenische Fall sollte uns eine Warnung dafür sein, was passieren kann, wenn die Mittelschichten nicht mehr Teil der staatlichen Sozialversicherung sind. In Chile schuf die autoritäre Regierung die Grundlagen für die Spaltung der Interessen von Unter- und Mittelschicht. Daraus resultiert, dass es der chilenischen Linken schwer fällt, eine ausreichend breite Koalition für Maßnahmen zur Eindämmung der Ungleichheit zu bilden. Trotz seines relativ hohen HDI weist Chile enorme soziale Unterschiede auf.

17. *Cohesión, riesgo y arquitectura de la protección social en América Latina*, a. a. O.

18. Jorge Lanzaro hebt gerade die sozialdemokratischen Merkmale und Züge hervor, die sich bei einigen Parteien und Regierungen in Lateinamerika erkennen lassen, was er als »kreolische Sozialdemokratie« bezeichnet. J. Lanzaro: «La socialdemocracia criolla» in *Nueva Sociedad* Nr. 217, 9-10.2008, verfügbar unter <www.nuso.org/upload/articulos/3546_1.pdf>.

Entsteht eine breite Kluft zwischen den Mittel- und Unterschichten und ist der Staat nicht in der Lage, diese Kluft zu schließen, besteht das Risiko, dass die Linke zu einer »homöostatischen Reaktion« auf die Ungleichheit tendiert. Folglich ließe sich beispielsweise die Linke in Brasilien und Chile als »ho-

**Der soziopolitische
Kontext ist so ungünstig,
dass jegliche Initiative, die
enormen sozialen
Unterschiede zu reduzieren,
von vornherein zum
Scheitern verurteilt ist ■**

möostatisch« einstufen¹⁹: Der soziopolitische Kontext ist so ungünstig, dass jegliche Initiative, die enormen sozialen Unterschiede zu reduzieren, von vornherein zum Scheitern verurteilt ist.

Natürlich ist das Panorama nicht in allen Ländern gleich. Ich behaupte nur, dass diejenigen Länder mit einem hohen Staatsanteil an den Sozialausgaben

nicht weit vom Umverteilungsparadox von Korpi und Palme entfernt sind²⁰. Wie gesagt: In den relativ höher entwickelten Ländern scheint es nicht ratsam, staatliche Sozialausgaben mit dem Ziel zu reduzieren, sie anderswo einzusetzen. Dadurch könnte nämlich das »sozialdemokratische Umverteilungspotenzial« unterminiert werden.

In diesen Ländern hängt die Reduzierung der Ungleichheit von der Bildung einer Umverteilungscoalition mit den Mittelschichten ab. In diesem Kontext kann es ein schwerwiegender Fehler sein, Sozialausgaben zu vernachlässigen, die besonders den Mittelschichten zugute kommen. Die Linke könnte zu einem in Bezug auf die Ungleichheit unfähigen politischen Akteur werden.

■ **Fazit: Lateinamerika – zwischen Dringlichkeit und Nachhaltigkeit**

Wie Filgueira zeigt²¹, sind die lateinamerikanischen Sozialsysteme zu lückenhaft – sogar in den Ländern, die Pionierarbeit in der Entwicklung von sozialen Bürgerrechten geleistet haben, können die derzeitigen Aufbietungen sehr entmutigend sein. Die schwächsten Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika bleiben häufig von den Leistungen der staatlichen Sozialversicherung ausgeschlossen. Damit bleibt die Schaffung universeller Zugänge

19. F. Traversa: op. cit.

20. Im Gegensatz zu den Vorstellungen von Huber *et al.* befinden sich diese Länder in einem ähnlichen Dilemma wie die skandinavische Sozialdemokratie in der zweiten Entwicklungsphase ihres Wohlfahrtsstaats, als sie beschlossen, die staatlichen Sozialausgaben zu erhöhen, um einige von den Mittelschichten nachgefragte Sozialleistungen zu gewährleisten.

21. *Cohesión, riesgo y arquitectura de la protección social en América Latina*, a. a. O.

zu beitragsfreien sozialen Leistungen und die Verbesserung der Leistungen eine dringende Aufgabe.

Lateinamerika ist die Region mit der größten Ungleichheit auf der Welt. Die erfolgreichste im 20. Jahrhundert entwickelte Politik zur Verringerung der Ungleichheit war die der skandinavischen Sozialdemokratien. Diese setzte ein breites gesellschaftliches Bündnis zwischen Unter- und Mittelschichten voraus. Um diese Interessen in Einklang zu bringen, scheint es unabdinglich zu sein, den Mittelschichten staatliche Sozialleistungen zu bieten, die über die unmittelbaren Bedürfnisse hinausgehen – auch wenn dies in einigen Bereichen zu einem geringfügig regressiven Ausgabenprofil führt²².

Dieses Dilemma besteht auch in Lateinamerika. Die Sozialversicherung hat ein regressives Profil; jedoch sind die Länder mit der größten Deckung der Sozialversicherung normalerweise auch diejenigen mit den geringsten Einkommensunterschieden. Dies gilt vor allem dann, wenn der Staat an der Verwaltung der Sozialversicherung beteiligt ist, wie die Fälle Costa Rica, Venezuela und Uruguay zeigen²³.

Es ist argumentiert worden, dass Lateinamerika seine Sozialversicherungsausgaben senken müsste, da diese eine unzureichende oder gar unerwünschte Umverteilungswirkung hätten²⁴. Jedoch entbehrt diese Behauptung – zumindest in den Ländern mit einer umfangreichen Deckung durch das Sozialsystem – solider logischer Grundlagen und ist sehr riskant für die Linke und die zukünftigen Aussichten für eine Reduzierung der Ungleichheit in der Region.

Das Argument ist nicht stichhaltig, da die Ausgaben für die Sozialversicherung die übrigen Sozialausgaben nicht zu beeinflussen scheinen. Beide Bestandteile des Sozialhaushalts stehen in keinem negativen statistischen Verhältnis zueinander. Die drei Länder mit den höchsten Ausgaben für Sozialversicherungen

22. W. Korpi und J. Palme: op. cit.

23. Der Fall Chiles zeigt, wie dieses Paradox zustande kommt: Wenn die Sozialversicherung nicht vom Staat geleistet wird, geben die Mittelschichten die gleichen Mittel für private Versicherungen aus. Es muss also die Regressivität der Sozialausgaben insgesamt (öffentlicher und privater) betrachtet werden, nicht nur die der Staatsausgaben. Das erwartete Resultat ist, dass die Gesamtaufwendungen für die Sozialversicherung in Chile regressiver sind als in anderen Ländern, ebenso wie die Ungleichheit, da die private Sozialversicherung grundsätzlich regressiver ist und die Ungleichheit stärker fördert als die staatliche.

24. E. Huber *et al.*: op. cit. Ich schließe es nicht aus, dass in einigen Ländern Maßnahmen in diese Richtung studiert und debattiert werden müssen, aber dies kann nicht als allgemein gültige Formel für die Linke in Lateinamerika gelten, die dadurch die Erreichung ihres vorrangigen Ziels in Gefahr bringen könnte: der Aufbau einer gerechteren Gesellschaft.

in Lateinamerika weisen auch wesentlich höhere Ausgaben für andere soziale Aufgaben auf als der Durchschnitt der Region. Warum also die Ausgaben für Sozialversicherungen kürzen, wenn die Deckungsrate zudem mit einer geringeren Ungleichheit Hand in Hand geht?

Und, andersherum gefragt: Wie würde sich die Kürzung der regressiveren Sparten der Sozialausgaben und ihr Ersatz durch andere, progressivere Sozialausgaben auswirken? Man könnte annehmen, dass das soziale Gefälle dadurch verringert wird. Ich halte diese Perspektive jedoch für kurzfristig²⁵. Sobald die Mittelschichten eigene Wege gehen und private Sozialleistungen in Anspruch nehmen, gibt es vielleicht kein Zurück mehr. In diesem Sinne scheint die jüngste Erfahrung einiger lateinamerikanischer Länder lehrreich: Lösen sich die Mittelschichten von der Linken, wird Gleichheit zu einem unerreichten Traum. ☒

25. Die Erfahrung der liberalen Wohlfahrtsstaaten dementiert, dass es einfach ist, die Ungleichheit zu verringern, wenn Mittelschichten und Arme eine große Distanz aufweisen.

Arbeit und Gender: ein altes Thema in neuem Gewand?

Ungeachtet der Fortschritte in den neuen Verfassungen und einzelner Gesetzesreformen wird die Gender-Perspektive in der Arbeitsgesetzgebung weiterhin vernachlässigt. Frauen werden nach wie vor hinsichtlich aller Rahmenbedingungen benachteiligt und sehen sich am Arbeitsplatz offenen und verdeckten Diskriminierungsformen gegenüber, etwa der sogenannten »gläsernen Decke«, die den Aufstieg von Frauen in Führungspositionen behindert. Ein paradigmatischer Fall ist die Hausarbeit in Privathaushalten, da hier zu den rechtlichen Unzulänglichkeiten noch die erschwerte Umsetzung der bereits bestehenden Rechtsvorschriften kommt. Welche Fortschritte sind zu verzeichnen? Welche Herausforderungen sind noch zu bewältigen? Das Beispiel Uruguay liefert neue Ansätze zur Analyse der von Diskriminierungen gekennzeichneten Arbeit, die von Frauen verrichtet wird.

ALMA ESPINO

■ Einleitung

Die Arbeitsmärkte in Lateinamerika weisen verschiedene strukturelle Merkmale auf, wie zum Beispiel einen ausgedehnten informellen Arbeitsmarkt, eine Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse oder Unterbeschäftigung. Diese Strukturmerkmale hängen eng mit der Armutproblematik und der Ungleichheit zusammen, die in ihren unterschiedlichen Ausprägungen für die Region charakteristisch sind. Zudem lässt sich eine Diskrepanz bei

Alma Espino: uruguayische Ökonomin. Wissenschaftlerin am Wirtschaftsinstitut der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Betriebswirtschaftslehre an der *Universidad de la República* (Udelar).

Schlagwörter: Gender, Arbeit, Beschäftigung, gesellschaftlicher Dialog, Uruguay.

Originalversion: Dieser Artikel wurde in *Nueva Sociedad* Nr. 232, 3-4.2011, veröffentlicht.

Übersetzung: Roland Heimler.

**Die Wechselwirkung
zwischen Arbeit und
Beschäftigung beeinflusst
auf unterschiedliche
Art die Lebenspraxis
Von Männern und Frauen ■**

der Integration von Männern und Frauen in den Arbeitsmarkt konstatieren, was zwischen den Geschlechtern zu ungleichen Wahlmöglichkeiten führt und wiederum Einfluss darauf hat, ob jemand zu Wohlstand gelangt und über welches Ausmaß an persönlicher Autonomie er verfügt. Die Chancen werden auch von der Form der Arbeit bedingt, die geleistet wird, d.h. ob es sich um Arbeit im Sinne von Erwerbstätigkeit oder um (unbezahlte) Arbeit, wie etwa Hausarbeit und Kindererziehung handelt. Letztere fällt traditionell in den Zuständigkeitsbereich von Frauen und ist sozioökonomisch weniger anerkannt als die Erwerbstätigkeit, obgleich sie ebenfalls einen wichtigen Beitrag zum Wohlstand und Fortbestand der Gesellschaft leistet. Es stellt sich demnach die Frage, wie eine Gesellschaft dafür Sorge tragen kann, dass diese Arbeit geleistet wird, ohne das Recht auf autonome Selbstbestimmung des Einzelnen einzuschränken?

Ziel dieses Artikels ist es zu untersuchen, welche neuen Initiativen in der Arbeitsmarktpolitik in der Region existieren, welche Veränderungen sich unter den sogenannten »Linksregierungen« vollzogen haben und auf welche Weise auf Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen in der Arbeitswelt reagiert wird. Es soll der Frage nachgegangen werden, ob es aus Gender-Perspektive in den Bereichen Arbeit und Beschäftigung zu nennenswerten Veränderungen gekommen ist und ob infolgedessen Maßnahmen ergriffen wurden, die sowohl Männern als auch Frauen ein besseres Gleichgewicht zwischen familiären Pflichten und Erwerbstätigkeit ermöglichen.

■ Arbeit und Beschäftigung aus Gender-Perspektive

Betrachtet man die Begriffe Arbeit und Beschäftigung aus einer Gender-Perspektive, so ist aus mindestens drei Gründen eine besondere begriffliche Unterscheidung erforderlich: Erstens, weil die Wechselwirkung zwischen beiden Arbeitsformen auf unterschiedliche und zugleich grundlegende Weise die Lebenspraxis von Männern und Frauen beeinflusst; zweitens, weil diese Unterscheidung dazu beiträgt, den allgemeinen wirtschaftlichen Beitrag der Menschen und insbesondere der Frauen zu bemessen; und drittens, weil – wie später gezeigt wird – es für eine Analyse der Problematik der Frauenbeschäftigung unverzichtbar ist, beide Konzepte zueinander in Bezug zu setzen.

Der Begriff der Arbeit wird in der Arbeitsökonomie generell mit bezahlten Tätigkeiten in Bezug gesetzt, die unter Marktkriterien als produktiv gelten. Insbesondere Wirtschaftsanalysen beziehen sich häufig auf Lohnarbeit (im öffentlichen und privaten Sektor), selbständige Arbeit, formelle und informelle Arbeit und auf Arbeit in verschiedenen Wirtschaftssektoren – stets aber auf bezahlte Arbeit. Es handelt sich folglich um Beschäftigung, d.h. um Arbeit, die auf dem Arbeitsmarkt getauscht wird. Diese begriffliche Verallgemeinerung wurde im Lauf der Geschichte durch den Industrialisierungsprozess beeinflusst, der zu einer Identifizierung von Arbeit und Beschäftigung (oder Selbstständigkeit) und insbesondere von Arbeit und bezahlter Beschäftigung (Lohnarbeit) führte. Die bereits von Adam Smith dargelegte und später von David Ricardo und Karl Marx weiterentwickelte Arbeitswerttheorie führte zu einer symbolischen Verbindung zwischen Arbeit und Lohnarbeit (einer historisch betrachtet neueren Kategorie). Letztere nimmt im Vergleich zu anderen Arbeitsformen weniger Zeit in Anspruch, was insbesondere bei Frauen (und auch den lateinamerikanischen Frauen) zutrifft.

Der Anteil der Frauen ist in der Regel bei informellen und prekären Arbeitsplätzen größer. Gleiches gilt für unbezahlte Arbeit im Haushalt und für die Kindererziehung, also für Heimarbeit im engeren Sinn und andere Tätigkeiten zur Betreuung von Personen. Diese Tätigkeiten sind – obgleich nicht auf ausschließliche Weise – untrennbar mit der jeweiligen Dynamik in den Haushalten und dem Beitrag der Frauen zum Wohlstand und zum Funktionieren der globalen Wirtschaft verbunden. Die sogenannte »geschlechtsspezifische Arbeitsteilung«, also die soziale Verteilung von Pflichten und Verantwortlichkeiten auf Individuen des einen oder anderen Geschlechts hinsichtlich der Tätigkeiten innerhalb und außerhalb des Arbeitsmarktes, bestimmt die Teilhabe der Frauen im Bereich der bezahlten Arbeit wie auch bei anderen Tätigkeiten (Politik, Kultur, Soziales oder Freizeit). Männer und Frauen bringen unterschiedlich viel Zeit für verschiedene Arten von Arbeit auf, was auch in den charakteristischen Funktionen zum Ausdruck kommt, welche die Beschäftigung für die jeweilige Gruppe besitzt und sich in der Freizeitgestaltung niederschlägt (Erholung, Körperpflege usw.). Deshalb ist es von besonderer Bedeutung, den Begriff der Arbeit auf umfassendere Weise zu bestimmen, um die Ursachen für die unterschiedliche Partizipation von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt hinsichtlich ihrer Chancen, Behandlung und Erfolge zu erklären und um zugleich Möglichkeiten zu erörtern, diese Ungleichheiten zu überwinden.

Zwar werden die Tätigkeiten im Haushalt und die Heimarbeit aufgrund ihrer affektiven Komponente gewürdigt¹, jedoch häufig als Teil der weiblichen Natur verstanden und in wirtschaftlicher Hinsicht ignoriert. Die Bedeutung der Tätigkeit der Frauen im Haushalt zur Wahrnehmung familiärer Aufgaben – insbesondere der Erziehung der Kinder – wurde bereits von Vertretern der klassischen Nationalökonomie (Adam Smith, Karl Marx) erkannt und als unverzichtbar erachtet, damit Kinder sich zu produktiven Arbeitern entwickeln und auf diese Weise zum »Reichtum der Nationen« beitragen würden. Allerdings ordneten sie dieser Tätigkeit der Frauen keinen wirtschaftlichen Wert zu. John Stuart Mill hingegen berücksichtigte in seiner erweiterten Definition der Produktivarbeit bestimmte, mit verschiedenen Dienstleistungen verbundene Arbeiten, einschließlich jene Arbeiten, die der Betreuung von Menschen dienten. Allerdings schloss Mill Betreuungsarbeiten im Rahmen der Familie explizit aus. Alfred Marshall bezog alle Formen von Dienstleistungen in die Kategorie der als produktiv erachteten Formen von Arbeit ein. Doch auch Marshall schloss die Hausarbeit aus der Gruppe der wirtschaftlichen Tätigkeiten aus, da »bezahlt« mit »produktiv« und »nicht bezahlt« mit »nicht produktiv« gleichgesetzt wurde.

Eine Analyse der Diskriminierung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt und der genderspezifischen Ungleichheiten erfordert die Berücksichtigung der vorherrschenden geschlechterbedingten Arbeitsteilung. Der Beitrag der Mensch-

**Der Wohlstand der
Menschheit als ultimatives
Ziel der Wirtschaft ist
sowohl von Hausarbeit und
Betreuungsarbeiten als
auch von Arbeit zur
Einkommengewinnung in
der Marktsphäre abhängig ■**

heit zum Funktionieren der Volkswirtschaften umfasst die Arbeit innerhalb und außerhalb des Marktes. Der Wohlstand der Menschheit als ultimatives Ziel der Wirtschaft ist sowohl von Hausarbeit und Betreuungsarbeiten als auch von Arbeit zur Einkommengewinnung in der Marktsphäre abhängig. Die wirtschaftliche Autonomie der Frauen ist eine der Grundvoraussetzungen für die Gleichstellung von Frauen und Männern

1. Die Arbeit zur sozialen Reproduktion und insbesondere zur Personenbetreuung, deren vorrangiges Ziel in Wohlstand in Form von Lebensqualität besteht, die aber zugleich Güter, Waren, staatliche und private Dienstleistungen nutzt und sich an den Netzwerken für soziale Solidarität beteiligt, besteht in »einem materiellen und symbolischen Prozess, der sich auf das Vertrauen, die Gefühle von Zuneigung und Freundschaft sowie auf den Verantwortungssinn hinsichtlich der Ergebnisse stützt«. Antonella Picchio: «Un enfoque macroeconómico 'ampliado' de las condiciones de vida» in Cristina Carrasco (Hsgr.): *Tiempos, trabajos y género*, Ediciones UB, Barcelona, 2001.

und hängt zu einem großen Teil von einer gerechten Verteilung der Arbeitszeit zwischen Männern und Frauen ab. Die Sicherstellung dieser Verteilung stellt aufgrund der zunehmenden Präsenz der Frauen auf dem Arbeitsmarkt nicht nur einen Akt der Gerechtigkeit dar, sondern kann zudem ein Beitrag für eine effektivere Wirtschafts- und Arbeitspolitik sein.

■ Von der Theorie zur Wirklichkeit: Frauen und Arbeitsmarkt

Warum sind Frauen erwerbstätig? Diese Frage könnte angesichts der aktuellen Entwicklungen irrelevant erscheinen. Für die Wirtschaftswissenschaften war die Frage jedoch insofern bedeutend, als die traditionelle Rollenverteilung zwischen Mann und Frau inner- und außerhalb des Haushalts als naturgegeben oder zumindest als Ergebnis komparativer, geschlechtsspezifischer Vorteile der Individuen angesehen wurde. Die Einbeziehung frauenspezifischer Aspekte und der Frauen als soziale Subjekte in wirtschaftswissenschaftliche Studien war notwendig, um das Verhalten von Frauen auf dem Arbeitsmarkt und die damit verbundenen Ursachen bzw. Folgen für den Haushalt (z.B. Einkommensentwicklung) untersuchen zu können. Es wurde (und wird auch noch heute) angenommen, dass eine negative Korrelation zwischen dem Einkommen eines Haushalts und der Erwerbstätigkeit der Frau besteht. Mit anderen Worten: Frauen sind nur erwerbstätig, um ein unzureichendes Einkommen des Versorgers (Mannes) aufzubessern oder dieses aufgrund der Abwesenheit des Mannes zu ersetzen. Verschiedene Studien zeigen jedoch, dass die Erwerbstätigkeit von Frauen in Lateinamerika darüber hinaus ansteigt, vor allem von verheirateten Frauen².

Eine Reihe von wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Veränderungen seit Mitte des 20. Jahrhunderts auf internationaler Ebene bahnten den Frauen den Weg zu einer größeren Partizipation in der Arbeitswelt. Gleichzeitig gelang es ihnen, ihre Teilhabe am politischen und gesellschaftlichen Leben zu erweitern.

In Lateinamerika ist ein bedeutender nachhaltiger Anstieg der Erwerbsquote der Frauen zu verzeichnen, die in den letzten Jahrzehnten schneller wuchs als die der Männer. Das Wachstum der Erwerbsbevölkerung ist sogar größtenteils durch die Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt zu erklären. Laut Daten der Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (*Comisión*

2. Alma Espino, Martín Leites und Alina Machado: «El aumento en la oferta laboral de las mujeres casadas en Uruguay» in *Desarrollo y Sociedad* Nr. 64, 9.2009.

Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL)³ stieg die Frauenerwerbsquote⁴ in städtischen Gebieten zwischen 1990 und 2008 von 42% auf 52% der Frauen im erwerbsfähigen Alter⁵ (von 44% in Cuba bis 62% in Peru), während es bei den Männern keinen Anstieg zu verzeichnen gab und die Erwerbsquote beim Höchstwert von 78% blieb (67% in Cuba und 85% in Guatemala). Die Erwerbsquote weist unterschiedliche Werte je nach Einkommensschicht der Herkunftshaushalte der berücksichtigten Personen auf und ist bei Frauen aus den ärmsten Bevölkerungsschichten und mit geringer Schulbildung sehr niedrig, obwohl die Erwerbsquote gerade bei diesen Frauen im letzten Jahrzehnt überdurchschnittlich gestiegen ist.

Zu den Faktoren, die verstärkt zu dieser Entwicklung beigetragen haben, zählen die verbesserte Bildung der Frauen und die sinkende Kinderzahl pro Frau im gebärfähigen Alter, der Anstieg der Scheidungsrate und die zunehmende Zahl von Frauen als Haushaltsvorstand. Neue Erwartungen der Frauen und eine zunehmende Anzahl von Scheidungen verstärken ihre Bemühungen um einen Arbeitsplatz und ein eigenes Einkommen.

■ Arbeit und Arbeitslosigkeit

Wie reagiert der Arbeitsmarkt auf das veränderte Verhältnis der Frauen zur Erwerbsarbeit? Der Anteil der Frauen in Beschäftigungsverhältnissen (42,3% der weiblichen Erwerbsbevölkerung) liegt unter dem Anteil der Männer (68,9%)⁶, mit einer entsprechenden Wirkung auf das Einkommen der Frauen. Trotz des tendenziell gesunkenen Anteils der Frauen ohne eigenes Einkommen liegt dieser weiterhin über dem Anteil der Männer ohne Einkommen. Im Jahr 2008 hatten nahezu 44% der Frauen in ländlichen Regionen und 32% der Frauen in städtischen Gebieten kein eigenes Einkommen. Bei den Männern liegen diese Werte dagegen nur bei 14% bzw. 10%. Fehlendes Einkommen erklärt sich bei den Männern vor allem durch die Arbeitslosigkeit, und obgleich die Arbeitslosenraten bei Frauen in großen Teilen

3. CEPAL: «Que Estado para qué igualdad», XI. Regionalkonferenz über die Situation der Frauen in Lateinamerika und der Karibik, Brasilia, 13. bis 16. Juli 2010, CEPAL, Santiago de Chile, 2010, verfügbar unter <www.eclac.org/publicaciones/xml/6/40116/Que_Estado_para_que_igualdad.pdf>.

4. Erwerbsbevölkerung: Personen im erwerbsfähigen Alter, die einer bezahlten Arbeit nachgehen oder aktiv nach Erwerbsarbeit suchen. Erwerbsquote: Verhältnis der Erwerbsbevölkerung zur Gesamtwohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

5. Einfacher Durchschnitt von 14 Ländern: Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Costa Rica, Ecuador, Bolivien, Honduras, Mexiko, Panama, Paraguay, Uruguay, Peru und Dominikanische Republik.

6. CEPAL und Internationale Arbeitsorganisation (ILO): *Boletín Cepal/ILO: Desempleo en América Latina y el Caribe baja por efectos de recuperación económica*, Santiago de Chile, 2010.

der Region weiterhin höher sind⁷, ist die Nichterwerbstätigkeit der wichtigste Faktor zur Erklärung dieser Situation. Fehlendes eigenes Einkommen beeinflusst die Chancen auf wirtschaftliche Autonomie von Frauen negativ und erhöht die Armutsgefährdung. Laut Daten von Cepal aus dem Jahr 2010 ist die genderspezifische Kluft bei Personen, die kein eigenes Einkommen haben, zwischen 25 und 59 Jahren am größten, d.h. einer Altersspanne, die mit dem Reproduktionsalter der Frauen übereinstimmt.

Fehlendes eigenes Einkommen beeinflusst die Chancen auf wirtschaftliche Autonomie von Frauen negativ und erhöht die Armutsgefährdung ■

Auf der einen Seite ist die Frauenerwerbsquote gestiegen, auf der anderen Seite hat dies jedoch nicht zu einer Reduzierung der genderspezifischen horizontalen Teilung des Arbeitsmarkts beigetragen⁸; die Frauen dominieren im Dienstleistungssektor (64% im Jahr 2008) und stellen etwa die Hälfte der Beschäftigten im Handelssektor. Zudem ist die Überrepräsentation der Frauen im Bereich der bezahlten Hausarbeit in Privathaushalten und in erzieherischen und betreuenden Tätigkeiten in allen Ländern der Region offensichtlich. Die Männer verteilen sich demgegenüber gleichmäßiger auf die verschiedenen Sektoren und Tätigkeitsbereiche und sind in Bereichen wie der Bauwirtschaft, Bergbau, Transportwesen, Landwirtschaft und Fischerei sowie im Versorgungssektor (Elektrizität, Gas und Wasser) überrepräsentiert. In anderen Wirtschaftssektoren wie etwa Industrie, Finanzdienstleistungen und Immobilien ist die Verteilung nach Geschlechtern ausgeglichener. Es lässt sich eine geschlechtsspezifische Arbeitsteilung sowohl in den Haushalten als auch auf dem Arbeitsmarkt feststellen. Die vertikale Teilung, bedingt durch die sogenannte »gläserne Decke«⁹, bildet zusätzlich ein Hindernis für Frauen in Führungspositionen aufzusteigen.

7. Die niedrigsten Arbeitslosenraten weist sowohl bei Männern als auch bei Frauen Guatemala auf (2,4% bzw. 3,1%) und die höchsten Raten hat Argentinien (16% bzw. 11%), gefolgt von Costa Rica (13,4% bzw. 8,2%), Brasilien (10,5% bzw. 5,9%) und Uruguay (10,4% bzw. 5,7%). CEPAL: «Qué Estado para qué igualdad», a.a.O.

8. Der Begriff horizontale Teilung bezieht sich auf die überproportionale Präsenz von Frauen (oder Männern) in verschiedenen Wirtschaftssektoren oder Beschäftigungsbereichen, wohingegen mit vertikaler Teilung die Verteilung auf hierarchische Ebenen in einem Beschäftigungsbereich gemeint ist.

9. Dieser Ausdruck verweist auf die Existenz einer unsichtbaren Barriere in der beruflichen Karriere von Frauen, die nur schwer zu durchstoßen ist. Sie ist durchsichtig, da keine Gesetze, soziale Regelungen oder sichtbare Normen bestehen, die den Frauen diese Einschränkung auferlegen würden. Sie basiert aufgrund ihrer Unsichtbarkeit auf nur schwer erkennbaren Faktoren: ungeschriebene Normen oder Unternehmenskultur.

Zwar stellt die Bildung der Frauen einen begünstigenden Faktor für die Partizipation am Arbeitsmarkt dar, die Fortschritte in diesem Bereich reichen aber noch nicht aus, um die bestehenden Hindernisse zu beseitigen und gleiche Bedingungen gegenüber den Männern herzustellen. Die Unterschiede bei der Bezahlung – sowohl aufgrund der unterschiedlichen Integration im Arbeitsmarkt und in die Führungsebenen als auch aufgrund der Arbeitszeiten – sind weiterhin stark ausgeprägt: Im Jahr 2008 verdienten erwerbstätige Frauen in Lateinamerika in allen Beschäftigungskategorien nur 69% des Einkommens

Im Jahr 2008 verdienten erwerbstätige Frauen in Lateinamerika in allen Beschäftigungskategorien nur 69% des Einkommens der Männer ■

der Männer. Bei den abhängig Beschäftigten ist die Differenz geringer, hier verdienen Frauen im Durchschnitt 85% der Entlohnung der Männer¹⁰.

Die Berücksichtigung der Verteilung und Nutzung von Zeit in wissenschaftlichen Studien stellte einen wichtigen Schritt in der Diskussion über die Ursachen der

ungleichen Integration von Männern und Frauen in den Arbeitsmarkt dar. Dabei zeigte sich, dass die Tatsache, dass die häusliche Arbeit vor allem von Frauen erledigt wird, in ein systemisches Hindernis für den Zugang der Frauen zu hochwertigen Arbeitsplätzen umschlagen kann. Die Erhebung der für verschiedene alltägliche Tätigkeiten aufgebrauchte Zeit, die vor allem von Frauenorganisationen und den Programmen der Vereinten Nationen (UN) vorangetrieben wurde, ermöglichte es erstmals, die Bedeutung der außerhalb des Arbeitsmarktes stattfindenden unbezahlten Arbeit und ihren Beitrag zum Konsum und Wohlstand der Haushalte und der Gesellschaft zu veranschaulichen sowie den Bedarf an Pflege- und Betreuungsdienstleistungen in verschiedenen Bevölkerungsgruppen während bestimmter Lebensphasen und Familienzyklen zu evaluieren. Als Instrument zur Untersuchung dieser Situation wurden Umfragen zur Zeitznutzung eingesetzt. Seit dem Jahr 2000 wurden in 14 lateinamerikanischen Ländern derartige Umfragen mit verschiedenen Methoden und unter Einbeziehung unterschiedlicher geografischer Gebiete durchgeführt¹¹.

10. «Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010», CEPAL, Santiago de Chile, 2010.

11. In Argentinien im Jahr 2005, Bolivien 2001, Brasilien 2001 und 2005, Chile 2007, Kolumbien 2006 und 2008, Costa Rica 2004, Kuba 2001, Ecuador 2007, El Salvador 2005, Guatemala 2000, Mexiko 2002, Panama 2005, Uruguay 2003 und 2007, Venezuela 2008; vgl. ILO und Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) «Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social», ILO / UNDP, Santiago de Chile, 2009.

Trotz unterschiedlicher Zeitspannen und Methoden bei der Erstellung der Umfragen, was einen genauen Vergleich der Ergebnisse erschwert, gibt es Übereinstimmungen in Verhaltensmustern und hinsichtlich der Nutzung von Zeit durch Männer und Frauen. Die Gesamtarbeitszeit, also die bezahlte Arbeitszeit inklusive Hausarbeit, ist bei Frauen länger als bei Männern. Betrachtet man demgegenüber nur die bezahlte Arbeitszeit, so ist diese stets bei Männern länger.

■ Neue Entwicklungen

Im letzten Jahrzehnt vollzogen sich in mehreren lateinamerikanischen Staaten bedeutende politische Veränderungen, die von linken bzw. progressiven Regierungen vorangetrieben wurden. Vor diesem Hintergrund entstehen Alternativvorschläge zur aktuellen Entwicklung und sogar – zumindest auf Diskursebene – neue Wohlstands- und Entwicklungskonzepte, wie z.B. die Initiativen »*Buen Vivir*« in Ecuador¹² oder »*Vivir Bien*« in Bolivien. Diese Regierungen bekennen sich zu einer historischen Schuld gegenüber marginalisierten und sozial gefährdeten Gruppen und betonen die Notwendigkeit der Bekämpfung bestehender Ungleichheiten. Im Falle Boliviens nennt die Verfassung als Grundwerte des Staates unter anderem die Gleichheit, Integration, Chancengleichheit, soziale Gleichheit sowie Gleichstellung von Mann und Frau. Die Regierungen von Uruguay und Brasilien haben mit relativem Erfolg Sozialpolitiken auf den Weg gebracht, die auf die Überwindung der Armut und Ungleichheit abzielen. Und in Paraguay wurde das in der Verfassung und im »Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau« verankerte Gleichheitsprinzip in das Dokument *Paraguay para todos y todas: propuesta de política pública para el desarrollo social, 2010-2020* aufgenommen.

Welches sind vor dem Hintergrund der Veränderungen und Neuorientierungen verschiedener Regierungen diejenigen Themen, die aus Genderperspektive von besonderem Interesse sind? Ist Arbeit zur Sicherung des Lebensunterhalts und der sozialen Reproduktion von Interesse? In welchen Verantwortungsbereich fallen sie? Wie wird das Recht auf Wahlfreiheit der Menschen geachtet und zugleich die Grundvoraussetzungen der sozialen Reproduktion sichergestellt?

12. Siehe dazu Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: «Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013», <<http://plan.senplades.gov.ec/inicio>>.

Einige der Aspekte, die mit diesen Fragen oder den möglichen Antworten in Verbindung stehen, haben mit dem Begriff der Zeit und ihrer Verwendung für Tätigkeiten in oder außerhalb des Haushalts zu tun: Zeit für die Familie, für sich selbst, für den Lebensunterhalt und die Akkumulation von Kapital. Vor allem im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends zeigen sich mehrere wichtige Fortschritte, die in einigen lateinamerikanischen Ländern durch Veränderungen des Institutionengefüges Gestalt annehmen. Diese sind sowohl auf den Einfluss von Frauengruppen zurückzuführen, als auch auf die Sensibilisierung der Regierungen, die eine bessere soziale Integration und alternative Entwicklungsmodelle anstreben.

Zu diesen Fortschritten gehört auch eine Bestimmung in der Verfassung der Bolivarischen Republik Venezuela (1999), in der die Hausarbeit als wirtschaftliche Tätigkeit anerkannt wird, die Mehrwert schafft, Reichtum und gesellschaftlichen Wohlstand erzeugt, sowie das Recht des Bürgers auf soziale Sicherheit. Insbesondere werden Hausfrauen einbezogen, deren Arbeit als »gemeinnützige öffentliche Dienstleistung, die die Gesundheit und Schutz im Falle einer Mutterschaft garantiert« definiert wird. Neben der Anerkennung der unbezahlten Arbeit der Frauen erwähnt die Verfassung die Notwendigkeit, diese in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung miteinzubeziehen.

Die neue Verfassung Ecuadors aus dem Jahr 2008 greift zum einen die Notwendigkeit auf, gleiche Rechte, Chancen und Ergebnisse von Frauenarbeit zu garantieren sowie Arbeitsbedingungen und den Zugang zu sozialen Sicherungssystemen sicherzustellen (Art. 36). Zum anderen erkennt die Verfassung

**Die Verfassung
Boliviens erkennt den
wirtschaftlichen Wert
der häuslichen Arbeit
als Quelle des
Reichtums an, die in
der volkswirtschaftlichen
Gesamtrechnung
zu berücksichtigen sei ■**

die unbezahlte Hausarbeit als »produktive Arbeit« an und berücksichtigt sie unter bestimmten Umständen für Entschädigungen. Das Arbeitsrecht aus dem Jahr 1997 wurde hingegen nicht verändert.

Die Verfassung Boliviens erkennt den wirtschaftlichen Wert der häuslichen Arbeit als Quelle des Reichtums an, die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu berücksichtigen sei¹³. In der Dominikanischen Republik verweist die neue Staatsverfassung

13. Verfassung Boliviens, Artikel 338: <www.presidencia.gob.bo/download/constitucion.pdf>.

aus dem Jahr 2010 neben dem Gleichheitsprinzip auch auf das Recht der Frauen auf ein Leben frei von Gewalt und erkennt den Produktivwert der Hausarbeit und das Prinzip gleicher Bezahlung für gleiche Arbeit an. Im gesamten Verfassungstext wird sogar eine genderspezifische Sprachregelung verfolgt.

In Kolumbien schließlich definiert das Gesetz Nr. 1413 vom 11. November 2010 die Pflege – als »unbezahlte Arbeit, die im Haushalt zum Unterhalt der Wohnung, zur Betreuung anderer Personen im Haushalt oder der Gemeinschaft und zum Erhalt der bezahlten Arbeitskraft durchgeführt wird« und schreibt fest, sie »im System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung mit dem Ziel, den Beitrag der Frauen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Landes zu messen, sowie als grundlegendes Instrument zur Definition und Implementierung öffentlicher Politiken« zu berücksichtigen¹⁴.

Jenseits dieser Beispiele gibt es nur wenige konkrete Politiken oder Maßnahmen. So gibt es beispielsweise nur ein begrenztes Angebot zur Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Personen, und das bereits vorhandene Angebot beruht größtenteils auf privaten Dienstleistungen, wodurch die Ungleichheit verstärkt bzw. fortgesetzt wird, da der Zugang zu diesen Dienstleistungen vom Einkommen der betroffenen Personen abhängt. Der Mutterschaftsurlaub nach Geburt oder Adoption eines Kindes wurde zwar in 13 Ländern eingeführt, bei den unterschiedlich gestalteten Freistellungsfristen herrschen jedoch kurze Zeiten vor (von 2 Tagen in Argentinien und Paraguay bis 15 Tagen in Costa Rica) und diese gelten nicht in allen Fällen für alle Arbeitnehmer und -nehmerinnen¹⁵.

■ **Bezahlte Hausarbeit**

Die Hausarbeit als Angestellte in Privathaushalten stellt einen paradigmatischen Fall für die mangelnde Gleichstellung zwischen den Geschlechtern dar, da es sich hierbei aufgrund des hohen Anteils an Frauen, die in diesem Bereich tätig sind, als auch aufgrund der Eigenheiten der konkret zu

14. <www.uimunicipalistas.org/redes/redgenero/?p=765>.

15. Ecuador unterstützt im Rahmen des Staatsdienstgesetzes die Familien mit einer Elternzeit von acht Tagen für Staatsbedienstete aufgrund »häuslichen Notfalls«, wobei darunter unter anderem auch eine schwere Erkrankung des Ehepartners, Lebenspartners oder anderer Angehöriger bis zum zweiten Verwandtschaftsgrad fällt. Vgl.: «Examen y evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en países de América Latina y el Caribe», CEPAL, Santiago de Chile, 2009.

Die Hausangestellten unterliegen in der Regel gesetzlichen Bestimmungen, die in ihrer Mehrheit diskriminierend sind und häufig Ausnahmeregelungen vom allgemeinen Arbeitsrecht darstellen ■

verrichtenden Arbeiten, grundsätzlich um »Frauenarbeit« handelt: häusliche Arbeiten. Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen alten Personen. Warum paradigmatisch? Weil einer der am stärksten diskriminierenden Bereiche des Arbeitsmarktes jene Arbeiterinnen betrifft, die bezahlte Hausarbeit verrichten. In diesem Tätigkeitsbereich arbeiten die meisten Frauen, die in der Region einer bezahlten Beschäftigung nachgehen. Die Hausangestellten unterliegen in der Regel gesetzlichen Bestimmungen, die in ihrer Mehrheit diskriminierend sind und häufig Ausnahmeregelungen vom allgemeinen Arbeitsrecht darstellen. Dieser (negative) Sonderstatus wird darüber hinaus durch eine nur schwierig durchzuführende Kontrolle der Umsetzung der Rechtsbestimmungen weiter verschärft.

In jüngster Zeit haben Länder wie Costa Rica und Ecuador Reformen zur Regulierung der Arbeitszeit und des Zugangs zur Sozialversicherung für Hausangestellte durchgeführt. In Argentinien brachte die Regierung im März 2010 ein Gesetzesprojekt ins Parlament ein, das ergänzend zu den allgemeinen Bestimmungen des Arbeitsvertragsgesetzes auf die Einführung »besonderer Arbeitsvertragsregelungen für Hausangestellte in privaten Haushalten« abzielt. Das Gesetzesprojekt fordert eine Ausweitung der Arbeitnehmerrechte hinsichtlich der Löhne, Überstunden, Arbeitszeit, wöchentlicher Ruhezeit, Mutterschaftsurlaub und Abmahnung bei Kündigung, Abfindungen, Mutterschaftsbeihilfe und weiterer Familienzuschläge.

Besonderes Interesse verdient der Fall Uruguay, da die gesetzliche Regelung der Hausarbeit radikal verändert und diese Änderungen zudem in den Tarifverhandlungen berücksichtigt wurden. Im Jahr 2006 wurde das Gesetz Nr. 18.065 verabschiedet, welches Hausarbeit als Arbeit definiert, »die in einem Abhängigkeitsverhältnis von einer Person für eine oder mehrere andere Personen oder eine oder mehrere Familien erbracht wird, mit dem Ziel, diesen in ihrem Haushalt ihre Arbeit und Betreuung für haushaltsbezogene Aufgaben bereitzustellen, ohne dass diese Aufgaben für den Arbeitgeber einen direkten wirtschaftlichen Gewinn darstellen könnten«. Erstmals haben die Hausangestellten damit arbeitsrechtliche Ansprüche, wie sie auch für die übrigen Arbeitnehmer bereits gelten: Achtstundentag, halbstündige Arbeitspause für Hausangestellte, die nicht im Haushalt des Arbeitgebers wohnen,

und zweistündige Arbeitspause für Hausangestellte, die beim Arbeitgeber wohnen. Daneben bestimmt das Gesetz eine wöchentliche, ununterbrochene Ruhezeit von 36 Stunden und Nachruhe für jene Hausangestellte, die im Haushalt des Arbeitgebers wohnen. Das Gesetz regelt die Zahlung von Abfindungen im Kündigungsfall, Anspruch auf Arbeitslosengeld und Krankenversicherungsschutz. In Artikel 6 wird das System zur Festlegung des Lohns für Hausarbeiten im Rahmen eines tripartiten Verfahrens bestimmt.

Dieses neue Gesetz steht im Kontext der Arbeitspolitik der Regierung, die 2005 die Amtsgeschäfte übernahm. Die arbeitspolitischen Maßnahmen greifen dabei auf Aspekte des in den 1990er Jahren abgeschafften arbeitsrechtlichen Institutionengefüges zurück. Zu den ersten neu geschaffenen Maßnahmen zählen die Tarifverhandlungen¹⁶, die in eigens dazu einberufenen Lohnräten, den so genannten *Consejos de Salarios*, stattfinden (welche zwischen 1968 und 1984 aufgelöst, 1985 mit der Rückkehr zur Demokratie erneut eingeführt und 1992 wieder aufgehoben wurden). Vor diesem Hintergrund wurde 2008 in der dritten Runde des Lohnrats die so genannte *Grupo 21* aufgenommen, welche die Hausangestellten umfasst. Dabei wurde die *Liga de Amas de Casa* (Verein der Hausfrauen) zur Vertreterin des Arbeitgebersektors ernannt.

Eine weitere wichtige Initiative, die mit Beteiligung des tripartiten Ausschusses für Chancengleichheit und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz (*Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo*) vorangebracht wurde, ist das Gesetz zum Schutz vor sexueller Belästigung (Gesetz Nr. 18.561 vom September 2009), das Normen zur Prävention und Sanktionierung von sexueller Belästigung in der Arbeitswelt und im Verhältnis zwischen Lehrern und Schülern festlegt. Artikel 2 des Gesetzes definiert den Begriff der sexuellen Belästigung wie folgt :

Unter sexueller Belästigung versteht man jegliches Verhalten sexueller Art einer Person des gleichen oder anderen Geschlechts, das von der betroffenen Person abgelehnt

16. Das Tarifrecht geht in Uruguay auf die Verabschiedung des Gesetzes Nr. 10.449 aus dem Jahr 1943 zurück. Mit diesem Gesetz wurden die *Consejos de Salarios* ins Leben gerufen, tripartite Gremien mit dem Auftrag, Mindestlöhne für Arbeitnehmergruppen in verschiedenen Sektoren der Privatwirtschaft festzulegen. Diese Räte funktionieren wie Schlichtungs- oder Vermittlungsorgane bei Kollektivkonflikten. Die Exekutive, vertreten durch das Ministerium für Arbeit und Soziales (*Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*, MTSS), ordnet die Bildung der Lohnräte an, nachdem die verschiedenen wirtschaftlichen Tätigkeiten nach Gruppen unterteilt wurden. Die Arbeitnehmer werden von einer einzigen Gewerkschaftszentrale, dem PIT-CNT (*Plenario Intersindical de Trabajadores [PIT]* und *Convención Nacional de Trabajadores [CNT]*), vertreten. Die Arbeitgeber werden demgegenüber von den Industrie- und Handelskammern, der *Cámara de Industrias del Uruguay* (CIU) und der *Cámara Nacional de Comercio y Servicios* (CNCs), vertreten.

wird und dessen Ablehnung zu einer Benachteiligung am Arbeitsplatz oder einer Beeinträchtigung des Schüler-Lehrer-Verhältnis führt oder zu führen droht, oder das eine einschüchternde, feindselige oder erniedrigende Arbeitsatmosphäre für die von der Belästigung betroffene Person schafft.

■ Tarifverhandlungen

Die Tarifverhandlungen wurden als ein strategisches Instrument zur Durchsetzung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung am Arbeitsplatz eingeführt und könnten sowohl für Männer als auch für Frauen einen wirkungsvollen Mechanismus zur Abstimmung von Familienleben und Beruf darstellen. Allerdings konnten bisher mittels Tarifverhandlungen nur wenige Fortschritte zur Verbesserung der Situation von (berufstätigen) Frauen in

**Allerdings konnten bisher
mittels Tarifverhandlungen
nur wenige Fortschritte
zur Verbesserung der
Situation von (berufstätigen)
Frauen in der Region
erzielt werden ■**

der Region erzielt werden. Und noch geringer fallen die Fortschritte aus, wenn man die spezifische Situation von Arbeiterinnen und Arbeiter auf dem Arbeitsmarkt aus einer Familienperspektive heraus betrachtet. Die Berücksichtigung genderspezifischer Forderungen in Tarifverhandlungen befindet sich noch im Anfangsstadium, was u.a. auf die Schwächung der Tarifautonomie in der Region

in den 1990er Jahren, auf die Probleme bei der Umsetzung des Arbeitsrechts, auf die geringe weibliche Interessenvertretung in Verhandlungsprozessen im Verhältnis zu ihrer überproportionalen Vertretung in besonders prekären und deregulierten Segmenten sowie auf die begrenzte weibliche Teilnahme in den Führungsgremien der Gewerkschaften und in Verhandlungsinstanzen zurückzuführen ist¹⁷.

Die in Uruguay vorangetriebene Initiative zur Aufnahme genderspezifischer Klauseln in die Tarifverträge im Privatsektor ist hervorzuheben, auch wenn vorhandene tarifvertragliche Bestimmungen »nur« bestätigt werden, um die Kenntnis der Klauseln unter den Mitarbeitern zu verbreiten. Zudem wird die Debatte über Genderfragen zwischen den Tarifparteien gefördert, was den beteiligten sozialen Akteuren die Möglichkeit bietet, ihren Verpflichtungen zugunsten der Gleichstellung der Geschlechter konkret nachzukommen. In der dritten Verhandlungsrunde des Ausschusses zur Festlegung von Mindest-

17. ILO und UNDP: «Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social», a.a.O.

löhnen (*Consejos de Salarios*) im Jahr 2008 wurde auf Vorschlag des Tripartiten Ausschusses für Chancengleichheit und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz die Klausel zur Gleichstellung der Geschlechter vorangebracht¹⁸. Für ihre Implementierung wurden einige Grundvoraussetzungen vorgeschlagen, welche die Eigenheiten der verschiedenen Wirtschaftszweige berücksichtigen: das Prinzip »Gleicher Lohn für gleiche Arbeit«; Chancengleichheit für Frauen und Männer beim Zugang zu besseren und qualifizierteren Arbeitsplätzen sowie Zugang zu Fortbildungsmaßnahmen; Beseitigung diskriminierender Aspekte in Auswahl- und Beförderungsverfahren; gesetzlicher Mutterschaftsschutz und Zugang zu weiteren Einrichtungen, welche für eine größere Gleichstellung in der Ausübung der Mutterschaft und Vaterschaft eintreten; Prävention und Sanktionierung moralischer und sexueller Belästigung¹⁹.

Einige spezifischere Bestimmungen beziehen sich auf die erleichterte Teilnahme an Schulungsmaßnahmen für Arbeitnehmer mit familiären Verpflichtungen (während der Arbeitszeit, wobei jene Arbeiterinnen und Arbeiter den Vorzug innerhalb der offiziellen Arbeitszeit erhalten, die entsprechend gerechtfertigte familiäre Belastungen nachweisen wie die Betreuung von Minderjährigen, Behinderten usw.). In einer Mehrheit der Fälle beziehen sich die Fortschritte im Privatsektor auf die Übernahme von im öffentlichen Dienst vorhandene Leistungen, darunter auch die Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs auf 13 Wochen und die Möglichkeit zur Halbtagsarbeit während der Stillzeit.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Reihe von Bestimmungen über die bisherige nationale Gesetzgebung hinausreichen, während andere Bestimmungen die bestehenden Regelungen verstärken. Die neuen Initiativen für eine bessere Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienleben reichen über die Bestätigung bereits bestehender Gesetze hinaus und beinhalten Maßnahmen wie z.B. Vaterschaftsurlaub, Elterngeld sowie Fortbildung für Arbeiter mit familiären Verpflichtungen.

18. Man berief sich auf die bestehende Gesetzgebung, u.a. auf das Gesetz Nr. 16.045, das jegliche Diskriminierung verbietet, welche das Prinzip der Gleichbehandlung und der Chancengleichheit beider Geschlechter in beliebigen Sektoren oder Zweigen der Arbeitswelt verletzt, das Gesetz Nr. 17.514 über häusliche Gewalt, das Gesetz Nr. 17.817 über Fremdenhass, Rassismus und jegliche Form der Diskriminierung, die internationalen Arbeitsnormen der Internationalen Arbeitskonferenz (ILO) zum Thema Gleichstellung, die im Gesetz Nr. 16.063 übernommen wurden (ILO-Konventionen 100, 111 u 156), und die ILO-Konvention 103.

19. A. Espino und Gabriela Pedetti: «Diálogo social y la igualdad de género en Uruguay», Arbeitsdokument Nr. 15, Industrial and Employment Relations Department, ILO, Genf, Dezember 2010.

Im öffentlichen Sektor haben verschiedene Organisationen damit begonnen, am »Modellprogramm Qualität mit Gleichheit« teilzunehmen, das vom Nationalen Fraueninstitut in Uruguay gefördert wird. Dieses Programm unterstützt verschiedene Maßnahmen wie etwa die Durchsetzung des Zugangs zu Kinderkrippen und Kindergärten, die Einrichtung von Stillsälen, die Verbesserung der Datenbasis zur Belastung der Arbeiterinnen und Arbeiter durch Hausarbeit und Schulungsmaßnahmen.

■ Aufgaben für die Zukunft

Im Rahmen der neuen politischen Konstellationen in der Region kam es zu gewissen Fortschritten sowohl hinsichtlich einer generellen Wahrnehmung der bezahlten und unbezahlten Arbeit als auch bezüglich einer Anerkennung der Bedeutung beider Formen von Arbeit für den gesellschaftlichen Wohlstand und das Funktionieren der Gesellschaft als Ganzes. Damit wird zweifelsohne auch der wirtschaftliche Beitrag von Frauen sichtbar. Dies können wichtige Schritte zur Förderung von Strategien zugunsten der Gleichstellung von Mann und Frau sein – Strategien, die nicht jenseits der Anerkennung der verschiedenen Formen von Arbeit gefunden werden können und auch nicht jenseits der Anerkennung der Beschränkungen, die die beinahe ausschließliche Verantwortlichmachung der Frauen für die soziale Reproduktion mit sich führt.

Trotz der genannten positiven Entwicklungen besteht – jenseits der zweifelsfrei wichtigen Bedeutung unbezahlter Heimarbeit – ein Mangel an Maßnahmen, die mehr Entscheidungsfreiheit für Frauen und Männer hinsichtlich Familienleben und Erwerbstätigkeit bieten. Die Förderung von Arbeitsplätzen für Frauen – Beschäftigung ist die Haupteinkommensquelle der Menschen und Haushalte in der Region und zugleich zentrale Voraussetzung für die wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen – erfordert eine Genderpolitik (d.h. beide Geschlechter berücksichtigend), die zu einem gesellschaftlichen Organisationsmodell beiträgt, das genderspezifische Herausforderungen berücksichtigt, und zugleich eine größere gesellschaftliche Verantwortung für Hausarbeit und die Betreuung abhängiger Personen übernimmt.

Eine Umverteilung der Kosten, die durch Kindererziehung, die Betreuung von Personen etc. entstehen und bisher zumeist individuell, d.h. von Frauen bzw. Familien getragen werden, sind eigentlich eine gesellschaftliche Aufgabe. Hierzu bedürfte es integrativer Politikansätze, die auf der Basis eines

gesellschaftlichen Dialogs und eines breiten Diskussionsprozesses entwickelt werden, wobei sowohl die Rolle des Staates als auch die Einbeziehung sozialer Akteure für die Akzeptanz und Durchsetzung solcher Politiken von zentraler Bedeutung ist.

Die Rolle des Staates ist bei Entscheidungen hinsichtlich sozialer Investitionen (Bildungs- und Gesundheitswesen sowie staatlicher Leistungen für eine universelle Kinderbetreuung) von zentraler Bedeutung. Diese Art von Investitionen tragen nicht nur zur Schaffung echter, zum Großteil für Frauen bestimmte Arbeitsplätze bei, sondern können auch zur Reduzierung der Defizite und Ungleichheit in der Bereitstellung von Bildungschancen und Betreuungsdienstleistungen beitragen. Das Angebot an Betreuungsdienstleistungen für Kinder, Hilfs- und Pflegebedürftige (ältere Menschen und Personen mit Behinderung) sollte breiter gefächert und mittels staatlicher Beihilfen auf private Dienstleistungen ausgeweitet werden. Letztendlich muss der politische Wille, der einer Gleichstellung zwischen Frauen und Männern verpflichtet ist, in Rechtsnormen und Vorschriften zum Ausdruck kommen und durch die Zuteilung bzw. Umverteilung von Finanzmitteln konkrete Gestalt annehmen. ☒

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Mayo de 2012

Quito

Nº 43

DOSSIER: Modos y usos del pensamiento de Bolívar Echeverría. Presentación del dossier, **Álvaro Campuzano Arteta, Diana Fuentes y Valeria Coronel**. Apuesta por el «valor de uso»: aproximación a la arquitectónica del pensamiento de Bolívar Echeverría, **Daniel Inclán, Mária Millán y Lucía Linsalata**. Sobre el concepto de «cultura política» en Bolívar Echeverría, **Marco Aurelio García Barrios**. Reconocimiento versus *ethos*, **Stefan Gardler**. El barroco y Bolívar Echeverría encuentros y desencuentros, **Carlos Espinosa**. DEBATE: Comentarios al dossier «Antropología visual en Latinoamérica», **Christian León**. TEMAS: ¿Continuidad o cambio? Política económica argentina posterior a la crisis y el gobierno de Néstor Kirchner, 2003-2007, **Christopher Wylde**. Reformas y transición en Cuba: una evaluación de desarrollos recientes (2010-2012), **Armando Chaguaceda y Ramón I. Centeno**.

Íconos es una publicación cuatrimestral de Flacso-Ecuador, La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito, Ecuador. Tel.: (593 2) 3238888. Correo electrónico: <revistaiconos@flacso.org.ec>. Página web: <www.flacso.org.ec/html/iconos.html>. Pedidos y suscripciones: <libreria@flacso.org.ec>.

Ist Bildungsgerechtigkeit möglich?

Das Dilemma progressiver Bildungspolitik in Lateinamerika

STEFAN PETERS

Korrespondierend zur eklatanten sozialen Ungleichheit in Lateinamerika zeichnet sich die Region durch eine andauernd hohe Bildungsungleichheit aus. Allerdings hat sich die konkrete Konfiguration der Bildungsungleichheit in der Vergangenheit deutlich verändert. Waren während des 20. Jahrhunderts breite gesellschaftliche Schichten vom Zugang zur Bildung ausgeschlossen, treten gegenwärtig die Bedeutung unterschiedlicher Bildungsqualitäten innerhalb der lateinamerikanischen Bildungssysteme und deren zunehmende hierarchische Fragmentierung als Gründe für die fortwährenden Bildungsungleichheiten in den Vordergrund. Die bildungspolitischen Reformen nach der »Linkswende« konnten keine Trendwende herbeiführen.

Die extremen Bildungsungleichheiten in Lateinamerika sind allgemein bekannt und breit dokumentiert¹. Trotz eines reichen Bestands an Forschungen zu Bildung und sozialer Ungleichheit blieb dieser wechselseitige

Stefan Peters: Politikwissenschaftler, wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Fachgebiet Internationale und intergesellschaftliche Beziehungen der Universität Kassel.

Schlagwörter: Bildung, Soziale Ungleichheit, Linkswende, Uruguay, Venezuela.

Anmerkung: Der Autor dankt Hans-Jürgen Burchardt, Ana María Isidoro Losada und Sören Schneider sowie den Verantwortlichen von NUEVA SOCIEDAD für wertvolle Kommentare und Kritik am Manuskript. Der Artikel basiert auf Erhebungen des Autors im Rahmen seines Dissertationsprojektes.

1. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): *La hora de la igualdad*, CEPAL, Santiago de Chile, 2010, S. 223-229. Vergleiche auch den Atlas der Bildungsungleichheit in Lateinamerika vom *Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina*, <<http://atlas.siteal.org/indice>>.

Zusammenhang – nicht nur in Lateinamerika – in der Vergangenheit stabil. Das Scheitern der Herstellung von Bildungsgerechtigkeit kann nicht alleine mit mangelnder Steuerungskompetenz der Bildungspolitik oder einem allgemeinen Ressourcenmangel erklärt werden. Vielmehr ist eine relationale Analyse der Bildungsungleichheiten erforderlich, die den Blick auf die sozialen Kämpfe um die Verteidigung bzw. den Abbau von Bildungsprioritäten richtet².

Den verschiedenen »linksgerichteten« Regierungen der Region, die sich hinsichtlich ihrer sozialen Basis, politischer Positionen und den gesellschaftlichen Kontextbedingungen beträchtlich voneinander unterscheiden, ist gemeinsam, dass sie eine Veränderung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse anstreben. Ihre Wirtschafts- und Sozialpolitik zielt auf den Abbau tradierter Privilegien und die Reduzierung sozialer Ungleichheit. Innerhalb des *settings* der politischen Reformen nimmt die Bildungspolitik jeweils eine hervorgehobene Rolle ein. Zwar unterscheiden sich die konkreten bildungspolitischen Maßnahmen der »linksgerichteten« Regierungen in Folge der Heterogenität der jeweiligen konkreten Bildungssituation und der spezifischen politischen Konstellationen in den verschiedenen Ländern deutlich. Unabhängig von diesen Unterschieden, so die hier vertretene These, kommt eine erste Bilanz der bildungspolitischen Reformen zu einer skeptischen Bewertung ihres Beitrages zum Abbau sozialer Disparitäten. Dies ist auf ein allgemeines Dilemma progressiver Bildungspolitik zurückzuführen: Einerseits laufen radikale Reformen Gefahr, einer gesellschaftlichen Entwertung des öffentlichen Bildungssystems Vorschub zu leisten und eine Flucht insbesondere der Mittelschicht in den privaten Bildungssektor zu befördern. Andererseits unterminiert die Suche nach breiter gesellschaftlicher Unterstützung für politische Reformen die Möglichkeit tiefgreifender Veränderungen. Dies bremst den Reformprozess bzw. impliziert Konzessionen an privilegierte politische und soziale Akteure.

■ Drei Faktoren der Bildungsungleichheit

Die Entwicklung der Bildungssituation in Lateinamerika hat ein paradoxes Bild hinterlassen. Im Zuge der Bildungsexpansion der zweiten Hälfte des

2. Agnès van Zanten: «New Modes of Reproducing Social Inequalities in Education: The Changing Role of Parents, Teachers, Schools and Educational Policies» in *European Educational Research Journal* Vol. 4 Nr. 3, 2005, S. 155-169; Ben W. Ansell: *From the Ballot to the Blackboard. The Redistributive Political Economy of Education*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

20. Jahrhunderts steigerte sich das durchschnittliche Bildungsniveau der Bevölkerung in allen Ländern der Region deutlich und die Analphabetismusraten konnten über die Verbreiterung der Einschulung stark reduziert werden. Zudem gelang es, die Benachteiligung von Mädchen und Frauen im Bildungssystem abzubauen, so dass gegenwärtig junge Frauen im Durchschnitt ein höheres Bildungsniveau aufweisen als ihre männlichen Altersgenossen³.

Zudem gelang es, die Benachteiligung von Mädchen und Frauen im Bildungssystem abzubauen, so dass gegenwärtig junge Frauen im Durchschnitt ein höheres Bildungsniveau aufweisen als ihre männlichen Altersgenossen ■

Trotz solch positiver Entwicklungen herrscht Einigkeit darüber, dass sich die Bildung in Lateinamerika seit langem in einer Krise befindet. Die Fortschritte konzentrieren sich auf quantitative Kennziffern und fallen zudem im interregionalen Vergleich – etwa mit Ostasien – mager aus⁴. Die Bildungspolitik in Lateinamerika sieht sich insbesondere mit hohen Wiederholungs- und Abbrecherquoten und eklatanten Bildungsungleichheiten konfrontiert.

Die Fokussierung der meisten bildungspolitischen Analysen auf quantitative Daten vernachlässigt die geringe Bildungsqualität und die steigende hierarchische Fragmentierung der Bildungssysteme. Die intergenerationelle Reproduktion sozialer Ungleichheit im Bildungssystem erklärt sich in Lateinamerika jedoch gerade durch das Zusammenspiel der drei Kategorien Bildungszugang, Bildungsqualität und hierarchische Fragmentierung des Bildungssystems. Weiterhin stellen diese Kategorien ein Analysemuster zur Verfügung, anhand dessen Potentiale und Grenzen aktueller bildungspolitischer Reformprozesse analysiert werden können⁵.

■ Bildungszugang

Obwohl sich der Zugang zu Bildung in Lateinamerika sukzessive für (fast) alle Bevölkerungsgruppen ausgeweitet und sich das durchschnittliche

3. Die statistische Angleichung der Bildungsergebnisse zwischen den Geschlechtern überdeckt gleichwohl die Intersektionalität der Bildungsungleichheit, die sich aus der fortbestehenden Benachteiligung älterer Frauen, sowie teilweise von Mädchen und Frauen in ländlichen Gebieten und innerhalb der indigenen Bevölkerung ergibt.

4. Stephen Haggard und Robert R. Kaufman: *Development, Democracy and Welfare States. Latin America, East Asia and Eastern Europe*, Princeton University Press, Princeton, 2008.

5. S. Peters: *Bildung als Privileg: Bildungspolitik in Lateinamerika* in Ingrid Wehr und Hans-Jürgen Burchardt: *Soziale Ungleichheiten in Lateinamerika. Neue Perspektiven auf Wirtschaft, Politik und Umwelt*, Nomos, Baden-Baden, 2011, S. 201-225.

Bildungsniveau der Bevölkerung kontinuierlich erhöht hat, gestaltet sich der Bildungszugang und der Verbleib im Bildungssystem immer noch nach sozialen Kriterien – soziale Herkunft (insbesondere Einkommen und Bildungsniveau), ethnische Zuschreibung, Gesundheitszustand, Wohnort, Alter – hochgradig selektiv. Bildungsmisserfolg betrifft sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen in überproportionaler Weise. Insbesondere am Übergang von der Grund- zur Sekundarschule steigt in Lateinamerika die Zahl der Schulabbrecher/-innen sprunghaft an. Dieser Bildungsübergang wirkt als sozial selektives Scharnier auf die Fortsetzung der Schullaufbahn und bedeutet in vielen Ländern der Region für einen großen Teil der sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen bereits das Ende der Schulzeit.

Die Gründe hierfür liegen auch, aber nicht ausschließlich, in der sozialen Herkunft. Die Steigerung der direkten und indirekten Kosten des Schulbesuchs, das heißt Ausgaben für Lernmaterialien, Transport und Uniform einerseits und die limitierte Möglichkeit, auf dem Arbeitsmarkt zum Haushaltseinkommen beizutragen bzw. über haushaltsnahe Tätigkeiten die Familie zu entlasten, tragen zum vorzeitigen Schulabbruch vieler Kinder aus sozial benachteiligten Haushalten bei. Solche sozialen Rahmenbedingungen entziehen sich größtenteils der bildungspolitischen Einflussnahme, auch wenn *Conditional-Cash-Transfers*⁶, Schulspeisungsprogramme, Subventionen für Lernmaterialien, Schultransport und -uniformen den Bildungszugang von unterprivilegierten Bevölkerungsgruppen durchaus steigern konnten⁷.

Diese Maßnahmen alleine reichen jedoch nicht aus, um den Bildungszugang von unterprivilegierten Schülern/-innen wirksam zu erhöhen. Die extrem hohen Wiederholungs- und Schulabbruchsquoten am Beginn der Sekundarschule legen nahe, dass neben sozialen Kontextbedingungen auch bildungssystemimmanente Gründe für diesen Missstand anzuführen sind. Während in vielen Ländern der Region das Grundschulangebot mittlerweile gut ausgebaut ist, mangelt es an ausreichenden und erreichbaren Bildungsangeboten im Bereich der Sekundarbildung. Dies ist nicht zuletzt eine Konsequenz der Umsetzung fokussierter bildungspolitischer Maßnahmen zur

6. Hierbei handelt es sich um geringe monetäre Zuwendungen, die an die Eltern unter der Bedingung des regelmäßigen Schulbesuchs ausgezahlt werden. Begonnen 1997 mit der Einführung des *Progresá* Programms in Mexiko wurden in der Folge in fast allen Ländern der Region *Conditional-Cash-Transfer*-Programme eingeführt. Gegenwärtig erfährt insbesondere das brasilianische *Bolsa Família* große internationale Aufmerksamkeit.

7. José Antonio Ocampo: «Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización» in *Nueva Sociedad* Nr. 215, 5-6.2008, S. 49, verfügbar unter <www.nuso.org/upload/articulos/3521_1.pdf>.

Armutsbekämpfung. Entsprechend des Modells des *basic universalism* sollten öffentliche Bildungsausgaben insbesondere die Grundbildung fördern, weil so die in Armut lebende Bevölkerung direkt unterstützt würde. Eine Konsequenz hieraus ist jedoch, dass am Ende der Grundschule der Besuch einer Sekundarschule gerade für die ländliche Bevölkerung und die städtischen Armen aufgrund fehlender Sekundarbildungsangebote häufig tatsächlich unerreichbar ist.

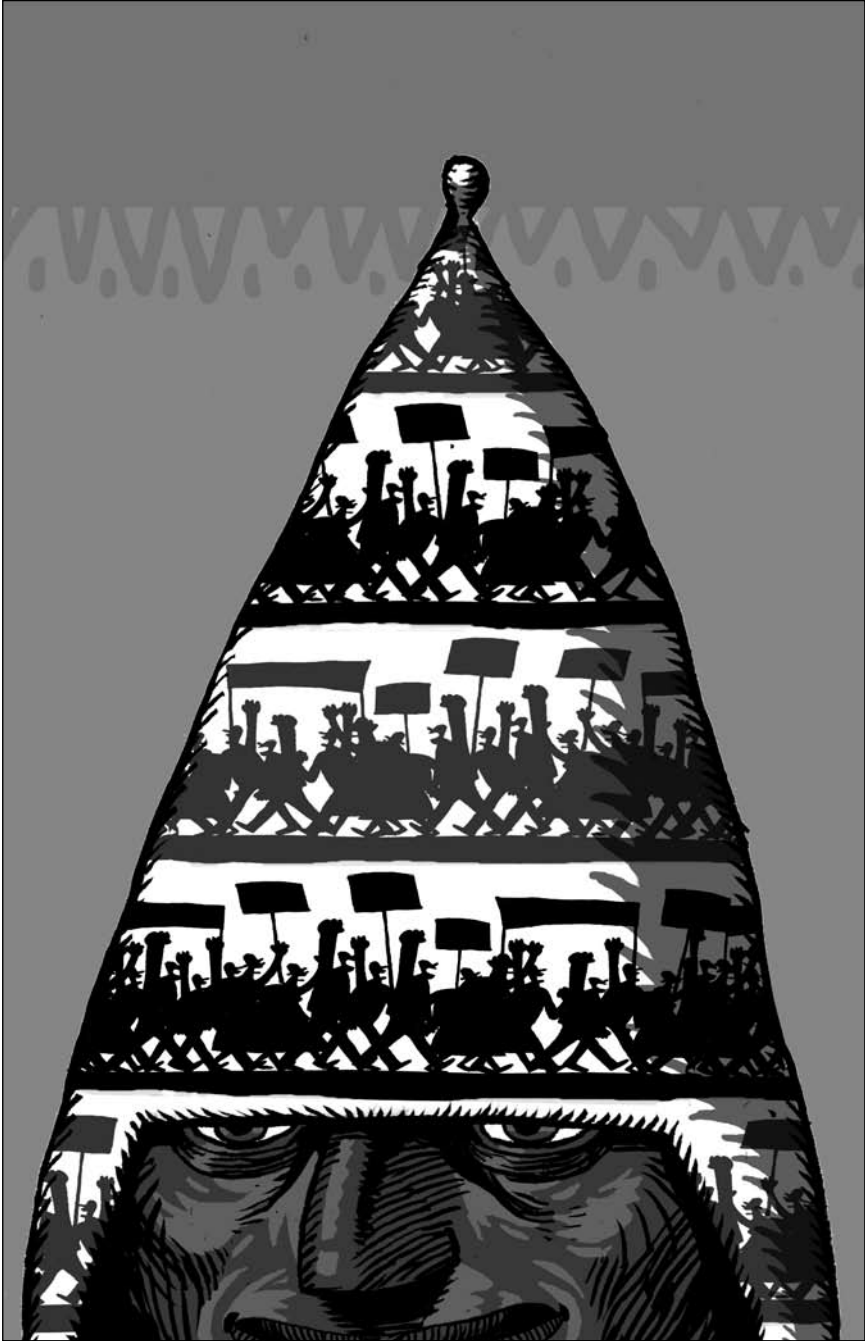
Weiterhin tragen die geringe Bildungsqualität, der Wandel des Lernumfeldes und der pädagogischen Praxis am Übergang zur Sekundarbildung, fehlende Sichtbarkeit der Relevanz der Bildungsinhalte und bisweilen Sicherheitsbedenken in Folge von Gewalt und Kriminalität zum vorzeitigen Schulabbruch bei. Wenngleich die Bildungsqualität auch in der Grundschule nicht hoch ist, verstärken sich die allgemeinen Qualitätsprobleme der Bildungssysteme in Lateinamerika in der Sekundarbildung nochmals und wirken einer Fortführung der Bildungslaufbahn entgegen. Hinzu kommt, dass zu Beginn der Sekundarschule eine Vielzahl neuer Fächer auf dem Lehrplan steht und der vormals schülerzentrierte Unterricht, in dem die Lehrkraft eine enge Bezugsperson der Kinder darstellt, einem anonymisierten Bildungsbetrieb weicht. Die Schulabbruchquote ist in der Sekundarstufe wesentlich höher als in der Grundschule, obwohl es den Schulabbrechern/-innen – wie die Debatte um Jugendliche, die weder zur Schule gehen noch arbeiten zeigt – oftmals nicht gelingt, sich formelle oder informelle Erwerbsmöglichkeiten zu erschließen⁸. Von allen genannten Faktoren sind besonders Kinder aus unterprivilegierten Haushalten negativ betroffen. Die Schwächen der Bildungssysteme benachteiligen somit die sozial unterprivilegierte Bevölkerung in besonderem Maße und verhindern einen Abbau von sozialen Ungerechtigkeiten im Bildungssystem⁹.

■ Bildungsqualität

Der Zugang zum Bildungssystem alleine garantiert noch keinen Lernerfolg. Die geringe Qualität der Bildung in Lateinamerika wurde von verschiedenen international vergleichenden, standardisierten Leistungstests (PISA, LLECE, SERCE) bestätigt und wird mittlerweile von Politik und Gesellschaft als Pro-

8. Gonzalo A. Saraví: «Entre la evasión y la exclusión social: jóvenes que no estudian ni trabajan. Una exploración del caso argentino» in *Nueva Sociedad* Nr. 190, 3-4.2004, S. 69-84, verfügbar unter <www.nuso.org/upload/articulos/3183_1.pdf>; Vanessa d'Alessandre: *Adolescentes que no estudian ni trabajan en América Latina*, Siteal, Buenos Aires, 2010.

9. Eduardo Lora et al.: *Calidad de vida: más allá de los hechos*, IADB, Washington, DC, 2008, S. 130.



blem erkannt¹⁰. Die Bildungsqualität ist nicht nur im Allgemeinen unzureichend, sondern es lassen sich in Abhängigkeit zu sozialen Kriterien ungleiche Bildungsqualitäten innerhalb der Bildungssysteme Lateinamerikas feststellen.

**Sozial benachteiligte
Kinder haben nicht nur
einen eingeschränkten
Bildungszugang,
sie erhalten zudem
in der Schule eine qualitativ
minderwertige Bildung ■**

Sozial benachteiligte Kinder haben nicht nur einen eingeschränkten Bildungszugang, sie erhalten zudem in der Schule eine qualitativ minderwertige Bildung.

Der Qualitätsmangel der Bildung ist in Lateinamerika keineswegs ein neues Phänomen. Zum Teil kann er mit der Bildungsexpansion selbst erklärt werden: Die beschleunigte Aufnahme vormals exkludierter Bevölkerungsgruppen in

das Bildungssystem bzw. in höhere Bildungsstufen während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts stellte die Bildungssysteme Lateinamerikas bei anhaltendem Bevölkerungswachstum vor große Herausforderungen. Angesichts knapper Ressourcen musste zwischen Quantität und Qualität abgewogen werden. Die Folgen der Priorisierung von Quantität sind bekannt: Ungeeignete und marode Schulgebäude und unzureichende bzw. veraltete Lehr- und Lernmaterialien treffen auf schlecht ausgebildete, Unterbezahlte und überlastete Lehrkräfte, die in überfüllten Klassenräumen unterrichten sowie fehlende bzw. häufig inadäquate Fortbildungsmaßnahmen für Lehrkräfte und Schuldirektoren. Hinzu kommt eine geringe Unterrichtszeit als Folge der verbreiteten Praxis des Unterrichts in mehreren Schichten, häufigen Schulausfalls und die Integration verschiedener extrapädagogischer, im weitesten Sinne sozialpolitischer Aufgaben in den Schulalltag. Vor dem Hintergrund erschwelter Rahmenbedingungen durch steigende Armutszahlen infolge der sozialen Krise können unzureichende Lernerfolge somit kaum verwundern.

Infolge des zunehmenden Bewusstseins über den Zusammenhang von sozialer Position und Bildungsergebnissen wurden seit den 1990er Jahren, oftmals auf die arme Bevölkerung fokussierte, bildungsrelevante Sozialleistungen wie Schulspeisungen, Gesundheitsfürsorge oder die Subventionierung der Schuluniformen nicht mehr alleine als Instrumente zur Steigerung des Bildungszugangs begriffen. Zusätzlich kam ihnen die Aufgabe zu, die Vorbedingungen

10. F. Javier Murillo Torrecilla und Marcela Román Carrasco: «Mejorar el desempeño de los estudiantes en América Latina. Algunas reflexiones a partir de los resultados del SERCE» in *Revista Mexicana de Investigación Educativa* Vol. 14 Nr. 41, 2009, S. 454; Unesco: *EFA Global Monitoring Report. Reaching the Marginalized*, Unesco, Paris, 2010, S. 105-111.

des Lernerfolges,¹¹ von Kindern aus unterprivilegierten Haushalten innerhalb der Schule erst herzustellen. Ohne Zweifel gehen von solchen sozialpolitischen Maßnahmen im Schulkontext Verbesserungen der Lebenssituation für in Armut und extremer Armut lebende Kinder aus. Sie sollten jedoch nicht als Instrumente zur Reduzierung der Bildungsungleichheit verklärt werden¹². Die vermehrte Übernahme von Aufgaben der Sozialpolitik, Sozialarbeit und Sozialpädagogik durch die Bildungsinstitutionen zielt auf die Bedingung der Möglichkeit von Lernerfolg – also auf Voraussetzungen, die von Schülern der Mittel- und Oberschicht selbstverständlich mitgebracht werden. In der Konsequenz führt dies zu einem vollkommen unterschiedlichen Schulalltag, der sich in ungleichen Lernerfolgen widerspiegelt. Wird in Schulen mit einer Konzentration der armen Bevölkerung versucht, deren soziale Benachteiligungen aufzufangen, kann in Schulen der Mittel- und Oberschicht der Unterrichtsstoff direkt behandelt werden.

Ebenfalls auf eine Verbesserung der Bildungsqualität insbesondere für die arme Bevölkerung zielen der Ausbau von Ganztagschulen oder Gehaltszulagen für Lehrkräfte, die an »Problemschulen« arbeiten. Doch auch diese Maßnahmen bieten Grund zur Skepsis: Die Gehaltszulagen sind in der Regel zu niedrig, als dass sie besonders befähigtes Personal anlocken könnten und die vielschichtigen Probleme, die zu einer geringen Bildungsqualität an diesen Schulen führen, können kaum durch höhere Gehälter ausgeglichen werden. Auch ein längerer Schultag kann sich nur dann positiv auf die Lernerfolge auswirken, wenn in den Bildungsinstitutionen die Voraussetzungen für qualitativ hochwertige Bildung bestehen. Gerade dies ist in Schulen, die von unterprivilegierten Schülern/-innen besucht werden, häufig nicht der Fall. Die Behebung des Qualitätsdefizits kann nicht mit punktuellen Aktionen erreicht werden. Sie erfordert umfassende und abgestimmte Maßnahmen zur Verbesserung der Bildungsqualität und nicht zuletzt deutliche Ausgabensteigerungen.

Der Versuch, die Bildungsqualität am Ende des 20. Jahrhunderts vor dem Hintergrund sinkender Staatsausgaben durch Effizienzsteigerungen mittels einer Privatisierungs- und vor allem einer Dezentralisierungspolitik

11. Néstor López und Juan Carlos Tedesco: *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*, IIEP / Unesco, Buenos Aires, 2002. López und Tedesco heben mit dem Begriff der *educabilidad* die Bedeutung einer gesicherten Ernährung, Gesundheitsfürsorge und Kleidung als Vorbedingung für den Lernerfolg im Bildungsprozess ab.

12. Fernando Reimers, Carol DeShano da Silva und Ernesto Trevino: «Where is the 'Education' in Conditional Cash Transfers in Education?», *UIS Working Paper* N° 4, Montreal, 2006.

zu erhöhen, ist – an den eigenen Ansprüchen gemessen – gescheitert¹³. Mit der Kritik des bildungspolitischen Zentralismus wurde durchaus ein wichtiger Punkt für die Erklärung der Bildungsmisere aufgegriffen, der zudem zu einer stärkeren Orientierung der Lerninhalte auf den lokalen bzw. regionalen Kontext beitragen und so die Relevanz der Bildungsinhalte für die Schüler/-innen erhöhen kann. Das zentrale Thema der (ungleichen) sozialen Bedingungen der Bildung sowie der Ungleichheiten der Bildungsqualität innerhalb der Bildungssysteme Lateinamerikas wurde hingegen von diesen Reformen der 1980er und 1990er Jahre nicht aufgegriffen. Die weitere Ausdifferenzierung des öffentlichen Bildungsangebotes brachte vielmehr eine Zunahme der hierarchischen Fragmentierung hervor, die einer Steigerung der sozialen Gerechtigkeit im Bildungssystem entgegenwirkt.

■ Hierarchische Fragmentierung

Die Bildungssysteme in Lateinamerika zeichnen sich durch ein hohes Maß an hierarchischer Fragmentierung aus. Das heißt, es existieren verschiedene Bildungsoptionen nebeneinander, die einander offiziell gleichgestellt sind,

**Der Grad der hierarchischen
Fragmentierung der
Bildungssysteme in
Lateinamerika nimmt
gegenwärtig tendenziell zu ■**

deren gesellschaftliche Wertschätzung sich jedoch *de facto* deutlich unterscheidet. Der Grad der hierarchischen Fragmentierung der Bildungssysteme in Lateinamerika nimmt gegenwärtig tendenziell zu. Dies ist eine Konsequenz aus der heterogenen sozialen Zusammensetzung der Schüler/-innen infolge

der Bildungsexpansion, der mangelnden Bildungsqualität vieler, vor allem öffentlicher Bildungseinrichtungen und der Wahrnehmung bestimmter Bildungsangebote als qualitativ minderwertig bzw. besonders exklusiv, sowie dem Distinktionswillen privilegierter Bevölkerungsgruppen.

Mit der Bildungsexpansion der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wich die relative Homogenität der Schülerschaft einer Pluralisierung ihrer sozialen Herkunft und kulturellen Identitäten. Diese Veränderungen zeigten sich insbesondere in der Sekundarbildung, deren Zugang in Lateinamerika lange Zeit vor

13. Marcela Gajardo: «Reformas educativas en América Latina. Balance de una década», Documento de Trabajo N° 15, PREAL, Santiago de Chile, 1999; José Rivero: «Reforma y desigualdad educativa en América Latina» in *Revista Iberoamericana de Educación* Vol. 23, 2000, S. 106; Robert R. Kaufman und John M. Nelson: «The Politics of Education Sector Reform: Cross-National Comparisons» in R.R. Kaufman und J.M. Nelson: *Crucial Needs, Weak Incentives. Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*, The John Hopkins University Press, Baltimore, S. 250-262.

allem auf die Mittel- und Oberschicht begrenzt und als Vorbereitung auf das Universitätsstudium konzipiert war. Die Einführung der technisch-professionellen Sekundarschulen ermöglichte Schülern/-innen aus unterprivilegierten Familien eine gewisse Aufwärtsmobilität, indem sie sich für den formellen Arbeitsmarkt qualifizieren konnten. Gleichzeitig verhindert dieser Bildungsweg jedoch den Aufstieg in höhere soziale Positionen. Obwohl die Bildungstitel der technisch-professionellen Schulen in der Regel denjenigen an allgemein bildenden Sekundarschulen offiziell gleichgestellt sind, besitzen sie *de facto* eine deutlich geringere Wertschätzung und wirken dadurch als Puffer für die Mittelschicht gegenüber Bildungsaufsteigern/-innen¹⁴. Weitaus stärker tritt die soziale Abwertung verschiedener Bildungszertifikate bei fokussierten Maßnahmen für Problemschulen oder bei speziellen Bildungsangeboten für die indigene Bevölkerung (bilinguale, interkulturelle oder multikulturelle Schulen) zu Tage. Diese gleichzeitig stigmatisierten und stigmatisierenden Bildungsinstitutionen vergeben Bildungszertifikate, deren gesellschaftliche Anerkennung gering ist und die auf dem Arbeitsmarkt sogar diskriminierend wirken können.

Qualitätsunterschiede zwischen den verschiedenen Bildungsoptionen erklären die hierarchische Fragmentierung der Bildungssysteme nur zum Teil. Hinzu kommt, dass die soziale Zusammensetzung der Schülerschaft die Qualitätswahrnehmung der verschiedenen Bildungswege beeinflusst. Nicht alleine der Besitz eines Bildungstitels oder entsprechender Kompetenzen sind entscheidend, sondern auch die gesellschaftliche Anerkennung des jeweiligen Bildungstitels als Kompetenznachweis.

Infolge der Bildungsexpansion haben die höheren Bildungsstufen zwar ihre Exklusivität verloren, die relative soziale Homogenität der Schüler/-innen einzelner Bildungsinstitutionen blieb hiervon jedoch weitgehend unberührt. Die Fragmentierung des Bildungssystems und die zunehmende soziale Distanz zwischen unterschiedlichen Stadtvierteln führte dazu, dass die sozialen Unterschiede zwischen verschiedenen Schulen anstiegen. In einzelnen Schulen findet immer seltener eine gemeinsame Sozialisation von Kindern unterschiedlicher sozialer Gruppen statt¹⁵.

14. Martín Carnoy und Claudio de Moura Castro: *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?*, IADB, Washington, DC, 1997, S. 27f; C. de Moura Castro, M. Carnoy und Laurence Wolff: *Secondary Schools and the Transition to Work in Latin America and the Caribbean*, IADB, Washington, DC, 2000, S. 8.

15. Rubén Kaztman und Alejandro Retamoso: «Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo» in *Revista de la Cepal* Nr. 91, 2007, S. 133-152; Ana Pereyra: «La fragmentación de la oferta educativa en América Latina: la educación pública vs. la educación privada» in *Perfiles Educativos* Vol. xxx Nr. 120, 2008, S.146.

Die gesellschaftliche Abwertung öffentlicher Bildungsinstitutionen ist gleichzeitig Grund und Folge des Attraktivitätsgewinns privater Bildungsinstitutionen¹⁶. Hatte die Oberschicht seit jeher das (außeruniversitäre) öffentliche Bildungssystem gemieden, folgt aus dem Trend der Abwanderung der Mittelschicht aus dem öffentlichen Bildungssystem eine Abnahme der politischen Bedeutung der öffentlichen Bildung¹⁷. Selbst Familien mit geringem Einkommen versuchen mittlerweile vermehrt, die Bildungsergebnisse und Lebenschancen ihrer Kinder über den Besuch von, meist religiösen und teilweise staatlich subventionierten, *low-fee private schools* zu verbessern. Dies führt zu einer weiteren Fragmentierung auch des privaten Bildungssektors, der nunmehr – zumindest in den Großstädten – differenzierte Angebote für unterschiedliche soziale Gruppen anbietet.

Der Anteil von Schülern, die in privaten Bildungsinstitutionen unterrichtet werden, schwankt innerhalb Lateinamerikas je nach Land und Bildungsstufe zwar beträchtlich – im Vergleich zu den Ländern der Triade zeigt sich jedoch insgesamt sowohl eine höhere quantitative Bedeutung des privaten Bildungssektors (siehe Tabelle) als auch eine größere Distanz der Mittel- und Oberschicht zu öffentlichen Bildungsangeboten.

Mit Blick auf die regionale Tendenz zu einer zunehmenden hierarchischen Fragmentierung der Bildungssysteme in Lateinamerika kam die Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, CEPAL) zu dem ernüchternden Fazit, dass in Lateinamerika »Schulen für Arme und Schulen für Reiche koexistieren«¹⁸. Die Schule ist in Lateinamerika gegenwärtig keine Institution gesellschaftlicher Integration, sondern sie verfestigt bestehende soziale Ungleichheiten. Die vorherige Übergehung der sozialen und kulturellen Diversität der Bevölkerung durch die Bildungssysteme wurde zwar durch die Etablierung spezieller Bildungsangebote relativiert. Die Folge hiervon war jedoch keine gleichberechtigte Anerkennung der Bildungsprogramme, sondern eine verstärkte hierarchische Fragmentierung gemäß Reputation bzw. Stigma der Bildungsinstitution, die einer Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit im Bildungssystem entgegensteht.

16. Allerdings schwankt der Anteil der Schüler, die in privaten Bildungsinstitutionen unterrichtet werden innerhalb Lateinamerikas je nach Land und Bildungsstufe teilweise beträchtlich. Es handelt sich demnach um allgemeine Tendenzen, deren Generalisierung jedoch die Heterogenität der Bildungslandschaften in Lateinamerika berücksichtigen muss.

17. Jeffrey Puryear und Tamara Ortega Goodspeed: «How can Education Help Latin America Develop?» in *Global Journal of Emerging Market Economies* Vol. 3 Nr. 1, 2011, S. 127.

18. CEPAL: *Panorama social de América Latina 2007*, CEPAL, Santiago de Chile, 2007, S. 186.

Tabelle

**Anteil von Schülern auf privaten Bildungsinstitutionen
an der Gesamtschülerzahl**

Land	Anteil Schüler auf Privatschulen	Land	Anteil Schüler auf Privatschulen
Deutschland	7,2	Argentinien	24,0
Finnland	6,9	Brasilien	15,1
Frankreich	21,5	Bolivien	14,4
Japan	9,7	Chile	52,2
Österreich	8,3	Guatemala	37,1
Schweiz	5,8	Kolumbien	27,3
Türkei	2,3	Mexiko	11,6
Großbritannien	18,4	Uruguay*	15,4
USA	9,2	Venezuela*	22,0

Quelle: Ana Pereyra: op. cit., S. 135; <www.stats.oecd.org>; <www.anep.edu.uy/observatorio>; Memoria y Cuenta des venezolanischen Bildungsministeriums. Siehe auch Sital: «Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina», Dato Destacado N° 23, 2011, <www.siteal.iipe-oei.org>.

■ **Linkswende zur Bildungsgerechtigkeit?**

Den gegenwärtigen linksgerichteten Regierungen in Lateinamerika ist gemeinsam, dass sie der Bildungspolitik hohe Relevanz für ihre politischen Reformbemühungen zuschreiben. Dabei lassen sich auf diesem Politikfeld sowohl Kontinuitäten mit ihren Vorgängerregierungen als auch politische Richtungsänderungen und Innovationen beobachten.

Als bedeutende bildungspolitische Veränderungen sind zunächst kräftige Ausgabensteigerungen zu nennen. Mit dem erhöhten finanziellen Handlungsspielraum wurde in Kontinuität zu den Vorgängerregierungen die Ausweitung des Bildungszuganges auch unter Rückgriff auf *Conditional-Cash-Transfers* und fokussierte bildungspolitische Maßnahmen fortgesetzt bzw. teilweise beschleunigt. Außerdem wurden die zusätzlichen finanziellen Ressourcen für den Ausbau der Erwachsenenbildung, die insbesondere in Form von Alphabetisierungskampagnen in Lateinamerika während der letzten Jahre eine *Renaissance* erfuhr, die Erhöhung der notorisch geringen Lehrer/-innengehälter, die Abschaffung von Zugangsbeschränkungen durch offizielle oder inoffizielle Schulgebühren sowie für die Ausweitung von Ganztagsangeboten eingesetzt.

Die angesprochenen Maßnahmen werden in Fachkreisen größtenteils positiv bewertet und eignen sich demnach kaum zur Erklärung der gegenwärtigen bildungspolitischen Konflikte. Zwar mögen seitens der Mittel- und Oberschicht Befürchtungen um den Erhalt ihrer Bildungsprivilegien aufgrund der sinkenden Exklusivität des Zugangs zur Sekundarbildung und zur höheren Bildung eine ablehnende Haltung gegenüber den bildungspolitischen Reformen mitbegründen. Die manifesten bildungspolitischen Konflikte entzündeten sich jedoch an anderer Stelle: Nicht die Ausweitung des Bildungszugangs wird in Frage gestellt, sondern die Qualität der öffentlichen Bildung, Veränderungen des Curriculums und der

**Nicht die Ausweitung
des Bildungszugangs
wird in Frage gestellt,
sondern die Qualität der
öffentlichen Bildung ■**

Lehrmethoden, die Einführung neuer Bildungsprogramme und die Neujustierung bildungspolitischer Kompetenzen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen und bildungspolitischen Akteuren.

Es lassen sich verschiedene bildungspolitische Reformpfade der linksgerichteten Regierungen in Lateinamerika identifizieren. An Hand der Beispiele Uruguays und Venezuelas zeigt sich ein allgemeines Dilemma progressiver Bildungspolitik. In Uruguay versucht die Regierung der *Frente Amplio* (FA) verschiedene bildungspolitisch relevante Akteure in die Reformvorhaben einzubinden. Diese Strategie bremst bzw. verhindert jedoch gleichzeitig tiefgreifende Reformen, sodass im Ergebnis nur graduelle bildungspolitische Veränderungen umgesetzt werden. Im Gegensatz dazu unterstreicht der Fall Venezuelas unter der Präsidentschaft von Hugo Chávez die Fallstricke eines Bruchs mit der bildungspolitischen Vergangenheit. Die unilateral durchgeführten und sehr weit reichenden bildungspolitischen Veränderungen der venezolanischen Regierung führen in einem polarisierten gesellschaftlichen Umfeld zu einer gesteigerten hierarchischen Fragmentierung des Bildungssystems, die eine zunehmende Hinwendung zu privaten Bildungsinstitutionen zur Folge hat.

■ Uruguay: Graduelle bildungspolitische Transformationen

Bildung nimmt innerhalb der sozialpolitischen Strategie der aktuellen Regierung in Uruguay eine zentrale Stellung ein, wie der kontinuierliche und deutliche Anstieg der Bildungsausgaben seit ihrer Regierungsübernahme 2005 zeigt. Dennoch strebt die FA-Regierung keinen bildungspolitischen Bruch mit der Vergangenheit an; vielmehr soll das Bildungssystem mittels

einer kontinuierlichen Transformation verändert werden¹⁹. Der Großteil der zusätzlichen Ressourcen wird für die Erhöhung der sehr niedrigen Lehrer/-innengehälter, den (moderaten) Ausbau von Ganztagschulen im Primarbereich sowie die Einführung einer Vielzahl kleinerer fokussierter Maßnahmen eingesetzt, die entweder den vorzeitigen Schulabbruch von »Risikoschüler/-innen« verhindern oder die Reintegration von bereits aus dem Bildungssystem ausgeschiedenen Schülern/-innen herbeiführen soll²⁰. Mit diesen Maßnahmen werden in erster Linie die Folgen der vielfältigen Probleme des uruguayischen Bildungssystems, nicht aber deren Ursachen bearbeitet. Das heißt, die Maßnahmen mögen die (Re-)Integration von Kindern und Jugendlichen in das Bildungssystem unterstützen. Sie sind jedoch kaum in der Lage, die Gründe für das systematische und massive Auftreten von Schulmisserfolg im Sekundarbereich insbesondere der unterprivilegierten Bevölkerung – wie die negativen sozialen Kontextfaktoren und die allgemein geringe und zudem ungleich verteilte Bildungsqualität – zu beseitigen.

Weiterführende bildungspolitische Veränderungen wurden entweder nicht angegangen oder endeten, wie das neue Bildungsgesetz²¹, mit für alle Seiten unbefriedigenden Kompromissen, so dass in Uruguay insgesamt die bildungspolitische Kontinuität überwiegt. Dies liegt nicht alleine am Mangel eines klaren Reformkonzeptes der Regierung. Vielmehr nutzen die der Regierung nahestehenden Lehrgewerkschaften und die mit weitgehenden Autonomierechten ausgestattete Bildungsadministration ihren politischen Einfluss, um ihre Skepsis gegenüber bildungspolitischen Reformen zum Ausdruck zu bringen und diese zu erschweren bzw. zu verlangsamen²².

19. Luis Yarzábal: «La gestión de la educación en el primer gobierno de izquierda. Cambio de clima» in *Brecha*, 12.3.2010.

20. Tabaré Fernández Aguerre: «El peso del origen institucional: una hipótesis sobre las políticas de inclusión en la educación media de Uruguay (2005-2009)» in *Revista Uruguaya de Ciencia Política* Vol. 19 Nr. 1, 2010, S. 151; Nicolás Betancur und María Ester Mancebo: «El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda» in M.E. Mancebo und Pedro Narbondo (Hrsg.): *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, Fin de Siglo, Montevideo, 2010, S. 256.

21. Dem Bildungsgesetz ging eine breite Debatte über die Probleme des uruguayischen Bildungssystems voraus. Das eigentliche Gesetz griff dann jedoch die Reformvorschläge kaum auf, sondern konzentrierte sich auf eine Neujustierung der Machtbereiche innerhalb der Bildungsadministration. Hervorzuheben ist hierbei die Einführung eines nationalen Evaluationssystems und die Aufwertung der Lehrerbildung.

22. N. Betancur und M.E. Mancebo: op. cit.

Eine Ausnahme stellt der *Plan Ceibal* dar: Uruguay ist das erste Land, in dem die Initiative *One Laptop per Child* flächendeckend in den öffentlichen Grundschulen eingeführt wurde. Mittlerweile wird das Programm auf die Sekundarschulen des Landes ausgedehnt. Der *Plan Ceibal* zielt auf die Reduzierung der bestehenden Ungleichheiten des Technologiezuganges und der Technologienutzung, soll die Schüler/-innen des Landes im Umgang mit Computern und bei der Informationssuche im Internet unterstützen und den Lehrkräften neue didaktische

Allerdings ist vom *Plan Ceibal* keine Nivellierung der gesellschaftlichen Kluft hinsichtlich der Nutzung neuer Informationstechnologien zu erwarten. Auch bezüglich internetfähiger Computer gilt: die Angleichung des Zugangs ist nicht identisch mit der Angleichung der Resultate ■

Möglichkeiten für die Vermittlung der Lehrinhalte geben. Dadurch, dass auch andere Haushaltsmitglieder die Geräte mitbenutzen und Internet *Hotspots* an Schulen und öffentlichen Gebäuden eingerichtet werden, soll sich zudem der Zugang zum Internet der gesamten Bevölkerung erhöhen.

Die Einführung des Programms erfolgte ab 2007 auf Initiative von Präsident Tabaré Vázquez an den bildungspolitischen Institutionen vorbei. Dies ermöglichte die zügige Implementierung des Plans unter Umgehung von gesellschaftlichem und politisch-institutionellem Widerstand. Trotz einiger Umsetzungsprobleme entwickelte sich der *Plan Ceibal* schnell zu einem politischen Erfolg und wurde zu einem der Aushängeschilder der Regierung Vázquez (2005-2010). Allerdings ist trotz werbewirksamer Bilder und unzweifelhafter Verbesserungen des Technologiezuganges vom *Plan Ceibal* keine Nivellierung der gesellschaftlichen Kluft hinsichtlich der Nutzung neuer Informationstechnologien zu erwarten. Auch bezüglich internetfähiger Computer gilt: die Angleichung des Zugangs ist nicht identisch mit der Angleichung der Resultate.

In einer Bilanz der Bildungspolitik der FA-Regierung ist zu konstatieren, dass die Schüler/-innenzahl auch wegen der demographischen Stagnation und einem relativ hohen Deckungsgrad sogar leicht rückläufig sind. Im Sekundarbereich nahmen die Wiederholungsquoten leicht zu, während der vorzeitige Schulabbruch seit 2007 rückläufig ist. Trotz höherer Bildungsausgaben hat sich die Bildungsqualität – im bildungspolitisch sehr kurzen Zeitraum von sechs Jahren – nicht nennenswert verbessert. Der Grad der hierarchischen Fragmentierung ist, trotz universalistisch ausgerichteter bildungspolitischer Ansätze (z.B. *Plan Ceibal*), durch verschiedene fokussierte bildungspolitische Maßnahmen und

eine Zunahme der Bedeutung privater Bildungsinstitutionen leicht angestiegen²³. Viele der bildungspolitischen Reformmaßnahmen der linksgerichteten Regierung erhalten mittlerweile eine breite gesellschaftliche Zustimmung, nicht zuletzt deshalb, weil sie bestehende bildungspolitische Privilegien nicht ernsthaft in Frage stellen können.

Vor dem Hintergrund schleppender bildungspolitischer Reformen ist denkbar, dass unter der FA-Regierung politische Maßnahmen jenseits der klassischen Bildungspolitik am ehesten zur Steigerung der sozialen Gerechtigkeit im Bildungssystem beigetragen haben. Gemeint sind sozialpolitische Reformen zur Armutsreduktion und zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung unterprivilegierter Bevölkerungsgruppen²⁴. Zwar sind diese Programme nicht speziell auf Kinder und Jugendliche zugeschnitten, vor dem Hintergrund der überdurchschnittlich hohen Kinderarmut in Uruguay tragen sie dennoch zu einer Verbesserung der sozialen Situation von unterprivilegierten Kindern und Jugendlichen bei²⁵ und unterstützen – außerhalb der Schule – die Herstellung der sozialen Vorbedingungen für einen späteren Schulerfolg. Gelänge es, über die sozialpolitischen Reformen tatsächlich eine Reduzierung von Armut und sozialer Ungleichheit herzustellen, wäre auch dem Ziel sozialer Gerechtigkeit im Bildungssystem ein Dienst erwiesen. Zumindest die Halbierung der Armutszahl von 25,7% im Jahr 2006 auf 12,6 % 2010 weist in diese Richtung²⁶. Für die Bildungspolitik bedeutet dies aber, dass die Ansicht über Bildung könne soziale Ungleichheit wirksam abgebaut werden, zumindest relativiert und die wechselseitige Abhängigkeit zwischen Bildung und sozialer Ungleichheit stärker betont werden muss. Anders gesagt, nur wenn die soziale Ungleichheit reduziert wird, kann es auch zu einer anhaltenden Verringerung der Bildungsungleichheit kommen!

23. Die Daten beziehen sich auf offizielle Angaben des *Observatorio de la Educación* der uruguayischen Bildungsadministration, < www.anep.edu.uy/observatorio>.

24. In diesem Zusammenhang sind (assistenzialistische und fokussierte) soziale Notfallprogramme ebenso zu nennen wie die Stärkung der Gewerkschaften, Maßnahmen zur Formalisierung von Beschäftigungsverhältnissen, Mindest- und Reallohnsteigerungen sowie eine Gesundheitsreform, welche die Universalisierung des Zugangs zum Gesundheitssystem herstellte. Für einen Überblick siehe Carmen Midaglia: «Las políticas sociales del gobierno de izquierda en Uruguay. Una aproximación a sus características y resultados» in Yesko Quiroga, Agustín Canzani und Jaime Ensignia (Hrsg.): *Consenso progresista. Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*, Fesur, Montevideo, S. 149-188.

25. Gustavo de Armas: «Políticas sociales y gasto público social en el primer gobierno del Frente Amplio: el descubrimiento de la infancia» in M.E. Mancebo und Pedro Narbondo (Hrsg.): *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, Fin de Siglo, Montevideo, 2010, S.243f.

26. Instituto Nacional de Estadística (INE): *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2010*, INE, Montevideo, 2011, S. 25. Bei der Reduzierung der sozialen Ungleichheit war die Regierung der FA hingegen bisher nicht erfolgreich.

■ Venezuela: Fallstricke eines bildungspolitischen Bruchs mit der Vergangenheit

Unabhängig von den verschiedenen Metamorphosen des bolivarianischen Projektes gehört die Bildungspolitik seit Beginn der Regierungszeit von Chávez (1999) zu den zentralen (sozial-)politischen Themen, mit denen die »soziale Schuld«, der als neoliberal diffamierten Vorgängerregierungen getilgt werden soll. Angesichts der krisenhaften Situation der venezolanischen Bildung am Beginn der Regierungszeit von Chávez standen zunächst die Erhöhung des Bildungsetats, die Ausdehnung des Bildungszugangs und die qualitative Verbesserung der Bildung durch die Stärkung der Lehrerausbildung, zusätzliche Investitionen in die Schulinfrastruktur und eine größere Beteiligung des Schulumfeldes an den Bildungsprozessen auf der bildungspolitischen Agenda.

Bereits für das Schuljahr 1999/2000 initiierte die Regierung das Projekt der *Escuelas Bolivarianas*, das positive Erfahrungen eines 1990 eingeführten Pilotprojektes im Staat Mérida mit ausgedehntem Schultag, verschiedenen extracurricularen Bildungsangeboten und integrierten Schulspeisungsprogrammen aufnahm. Die Regierung unterschätzte jedoch die mit der Umsetzung ihres ambitionierten Planes verbundenen organisatorischen Schwierigkeiten, finanziellen Belastungen und den Mehrbedarf an Personal. So konnten weder die quantitativen noch die qualitativen Ziele des Programms erreicht werden. Angesichts negativer Evaluationsergebnisse, verlor das Programm ab 2003 an bildungspolitischer Bedeutung. Spätere Umwandlungen weiterer Schulen in *Escuelas Bolivarianas* erfolgten unter Verwässerung der umfassenden pädagogischen und sozialen Anforderungen²⁷.

Obwohl über politische Grenzen hinweg Einigkeit über grundsätzliche Probleme des venezolanischen Bildungssystems (Qualitätsdefizit, Bildungsungleichheit, hohe Wiederholungs- und Abbrecher/-innenquoten etc.) bestand und auch die Ausweitung des Bildungszugangs und das Projekt der *Escuelas Bolivarianas* allgemein positiv aufgenommen wurden, entwickelte sich die Bildungspolitik insbesondere nach dem Putschversuch 2002 zu einem der zentralen Konfliktfelder der venezolanischen Politik. Strebte die Regierung anfangs die Stärkung der öffentlichen gegenüber der privaten Bildung und

27. Nacarid Rodríguez Trujillo: «Trayectoria del proyecto de escuelas bolivarianas» in *Educere* Año 12 Nr. 42, 2008, S. 563-574.

die Reduzierung der Bildungsungleichheit und der sozialen Exklusion im Bildungssystem an, rückte seit 2005 zunehmend die explizit politische Dimension der Bildung im Zuge des Aufbaus des »Sozialismus des 21. Jahrhunderts«²⁸ in den Vordergrund. Seitens der Opposition werden die Beschneidung der Rechte und der Finanzierungsmöglichkeiten privater Bildungsinstitutionen, Versuche der Regierung, die Bildungsinhalte zu ideologisieren, fehlende qualitative Standards der öffentlichen Bildung als Konsequenz der Vergabe von Lehrer/-innenstellen gemäß politischer Opportunität, die mangelhafte Ausstattung der Bildungsinstitutionen sowie nicht vorhandene Evaluationen des Bildungssystems vehement kritisiert²⁹.

Die *Misiones Educativas* haben sich zu einem Kristallisationspunkt allgemeiner bildungspolitischer Konflikte in Venezuela entwickelt. Eingebettet in das 2003 eingeführte System von Sozialprogrammen der *Misiones Sociales*, wurden die *Misiones Educativas* als bildungspolitische *ex-post* Maßnahmen konzipiert. Sie richten sich primär an die Bevölkerung ab 16 Jahren, die ihre Bildungsambitionen im konventionellen Bildungssystem nicht erfüllen konnte. Ihr wird der konsekutive und beschleunigte Durchlauf von der Alphabetisierung bis zum Universitätsabschluss außerhalb des – aber unter Vergabe von äquivalenten Titeln zum –, konventionellen Bildungssystem ermöglicht. Ähnlich wie fokussierte bildungspolitische Maßnahmen zielen die *Misiones Educativas* auf die Bearbeitung der Symptome des Versagens des konventionellen Schulsystems, die Ursachen der Probleme des Bildungssystems beeinflussen sie hingegen nicht.

Dennoch entzündeten sich – anders als in Uruguay – in Venezuela teils heftige Konflikte an den *Misiones Educativas*. Von der Regierung als Mittel zur sozialen

Strebte die Regierung anfangs die Stärkung der öffentlichen gegenüber der privaten Bildung und die Reduzierung der Bildungsungleichheit und der sozialen Exklusion im Bildungssystem an, rückte seit 2005 zunehmend die explizit politische Dimension der Bildung im Zuge des Aufbaus des »Sozialismus des 21. Jahrhunderts« in den Vordergrund ■

28. Die weiteren Motoren umfassen das *Ley Habilitante*, mit dem der Präsident Gesetzesvorhaben unter Umgehung des Parlaments dekretieren kann, eine Verfassungsreform, eine Reform der institutionellen Machtverteilung im Land sowie die Übertragung von politischer Verantwortung auf die lokale Ebene.

29. Einen weiteren Höhepunkt erreichten die Proteste gegen die Bildungspolitik im September 2009 im Zuge der Verabschiedung des neuen Bildungsgesetzes.

Inklusion und Steigerung sozialer Gerechtigkeit gefeiert, wird seitens der Opposition kritisiert, dass die Qualität der Bildung in den *Misiones Educativas* sehr gering, die Ideologisierung der Inhalte besorgniserregend und die Kosten als Folge der ausufernden Korruption übermäßig hoch seien³⁰. Die Gefahr einer Relativierung des Bildungsprivilegs infolge der steigenden Zahl von höheren Bildungsabschlüssen durch die *Misiones Educativas* führt zu besonders heftigen Abgrenzungen gegenüber diesen Bildungsoptionen. Hierdurch wird die gesellschaftliche Entwertung der Bildungstitel aktiv vorangetrieben.

Während die *Misiones Educativas* einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der sozialen Exklusion leisten und vielen Menschen nicht mehr für möglich gehaltene Bildungsoptionen eröffnen, muss ihr Potential für den Abbau von Bildungsungleichheit und die Steigerung sozialer Gerechtigkeit skeptisch beurteilt werden. Neben der geringen Qualität besteht das Problem vor allem darin, dass die *Misiones Educativas* gesellschaftlich entwertete Bildungstitel vergeben, die, in Anlehnung an die These von Collins³¹, den Charakter eines »politischen Credentialismus« annehmen, also mehr über die politischen Einstellungen einer Person als über deren fachliche Fähigkeiten aussagen.

Auch im konventionellen Bildungssystem zeigen sich zunehmende Vorbehalte gegenüber der öffentlichen Bildung. Dabei werden die gleichen Argumente, mit denen die Bildung in den *Misiones Educativas* in Zweifel gezogen wird, in abgeschwächter Form reproduziert. Die Qualität der öffentlichen Bildung wird grundsätzlich angezweifelt und um allgemeine Sicherheitsbedenken bezüglich des Besuchs öffentlicher (insbesondere Sekundar-)Schulen sowie Befürchtungen über eine Politisierung sowohl der Einstellungspraxis von Lehrkräften als auch der Lehrinhalte ergänzt. Vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Polarisierung führt dies zu dem paradoxen Ergebnis, dass sich unter der Regierung Chávez, entgegen der Intention der Regierung, *de facto* eine Tendenz zur Erhöhung des Anteils von Schüler/-innen auf Privatschulen eingestellt hat.

In absoluten Zahlen bedeutet dies zwischen 2000 und 2009 einen Anstieg der Schüler/-innenzahl in privaten Bildungsinstitutionen um knapp 420.000. Ab

30. Carlos Aporte Blank: »El gasto público social venezolano: sus principales características y cambios recientes desde una perspectiva comparada« in *Cuadernos del Cendes* Vol. 23, Nr. 63, 2006, S. 104f; Yolanda D'Elia und Luis Francisco Cabezas: *Las misiones sociales en Venezuela*, Ildis, Caracas, 2008, S. 14. Mabel Mundó: *Las Misiones Educativas: Análisis de una política pública para la inclusión o el clientelismo político*, Ildis, Caracas, 2008, S. 14f.

31. Randall Collins: *The Credential Society*, Academic Press, New York, 1979.

2004, das heißt zeitgleich zum wirtschaftlichen Aufschwung und der Verschärfung der bildungspolitischen Konflikte stieg der Anteil von Schülern/-innen in privaten Bildungsinstitutionen schnell und kontinuierlich von 17,1% (2004) auf gegenwärtig (2009) 20,8% an³². Auch wenn dies zum Teil damit erklärt werden kann, dass mehr Haushalte die nötigen finanziellen Mittel haben, um ihre Kinder in Privatschulen unterrichten zu lassen, spiegelt sich hierin ohne Zweifel auch das steigende Misstrauen innerhalb der Bevölkerung gegenüber dem öffentlichen Schulsystem wider.

Die Bilanz von 12 Jahren bolivarianischer Bildungspolitik fällt ambivalent aus. Die venezolanische Regierung konnte eine neue Expansionsphase des Bildungssystems initiieren, die zu einer beeindruckenden Ausweitung des Bildungszugangs im Bereich der Vorschul-, Sekundar-, Tertiär- und Erwachsenenbildung führte. Bei anhaltendem Bevölkerungswachstum stagnierten hingegen die Schüler/-innenzahlen im Primarbereich und sind für das erste Schuljahr seit 2002 sogar rückläufig. Weder die Universalisierung des Bildungszugangs im Grundschulbereich noch die Durchsetzung des Rechts auf Bildung konnten erreicht werden. Dies ist sowohl auf die schwierige Erreichbarkeit der Schulen (sowohl auf dem Land als auch in den irregulären urbanen Armutsvierteln) als auch auf mangelnde Planungskompetenz und hohe Ineffizienz des Bildungsministeriums zurückzuführen³³. Während fehlende Evaluationen eine Beurteilung der Entwicklung der Bildungsqualität in Venezuela erschweren, besteht kein Zweifel, dass die hierarchische Fragmentierung des venezolanischen Bildungssystems in den vergangenen 12 Jahren deutlich zugenommen hat.

Die venezolanische Regierung hat die Fallstricke des Bruchs mit der bildungspolitischen Vergangenheit unterschätzt. Die Umsetzung ihrer ambitionierten

Vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Polarisierung führt dies zu dem paradoxen Ergebnis, dass sich unter der Regierung Chávez, entgegen der Intention der Regierung, de facto eine Tendenz zur Erhöhung des Anteils von Schüler/-innen auf Privatschulen eingestellt hat ■

32. Eigene Berechnungen auf Grundlage diverser *Memoria y Cuenta* des venezolanischen Bildungsministeriums. Siehe auch S. Peters: «Bildungspolitik in Venezuela: Alte und neue Ungleichheitsmuster» in Andreas Boeckh, Friedrich Welsch und Nikolaus Werz (Hrsg.): *Venezuela heute. Politik-Wirtschaft-Kultur*, Vervuert, Frankfurt (Main), 2011.

33. Provea: *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe anual 2010*, Provea, Caracas, 2010, S. 98-102.

Reformpläne führte – in einem polarisierten politischen Umfeld – zu einer Diskreditierung dieser Maßnahmen in weiten Teilen der Gesellschaft. Infolge eines gesellschaftlichen Dissens' über die Kriterien qualitativ hochwertiger Bildung werden Regierungsmaßnahmen zur Verbesserung der Bildungsqualität wie Lehrplanänderungen, stärkere schulische Mitbestimmung der organisierten lokalen Gemeinschaft über die umstrittenen *Consejos Comunales*³⁴, die Ausweitung der Lehrer/-innenausbildung über die *Mision Sucre* und andere neu gegründete, regierungsnahe Universitäten von Regierungsgegner/-innen nicht als solche wahrgenommen, sondern scharf kritisiert. Selbst weniger konfliktbeladene Themen, wie Schulspeisungsprogramme, geringe Stipendien für bedürftige Kinder oder die Einführung der venezolanischen Variante des *Plan Ceibas (Proyecto Canaima)* stoßen wegen Korruptions- und Ideologisierungsvorwürfen auf Kritik³⁵.

■ Schlussbemerkungen

Es ist bekannt, dass die sozialen Kontextbedingungen den Bildungserfolg einer Person maßgeblich beeinflussen. Dementsprechend kann es kaum verwundern, dass extrem ungleiche Gesellschaften wie in Lateinamerika auch eklatante Bildungsungleichheiten aufweisen. Gegenwärtig wandelt sich in Lateinamerika die Konfiguration der Bildungsungleichheit. Als Konsequenz aus der Bildungsexpansion nimmt die Bedeutung des Bildungszugangs und des Verbleibs im Bildungssystem (mit Ausnahme der höheren Sekundarbildung und der universitären Bildung) für die Erklärung von Bildungsprivilegien ab. Hingegen entwickeln sich unterschiedliche Bildungsqualitäten innerhalb des Bildungssystems und dessen zunehmende hierarchische Fragmentierung zu den zentralen Parametern, die eine Reduzierung der Bildungsungleichheit – trotz verbessertem Zugang – verhindern. Der enge wechselseitige Zusammenhang von sozialen Ungleichheiten und Bildungsungleichheiten bleibt

34. Die *Consejos Comunales* wurden ab 2006 von der Regierung ins Leben gerufen, um die kommunale Selbstverwaltung und die Partizipation der Bürger an lokalen Entscheidungen im Rahmen der partizipativen und protagonistischen Demokratie zu stärken. Entgegen der Regierungsrhetorik ist die Autonomie der *Consejos Comunales* wegen ihrer Abhängigkeit von staatlichen Instanzen eingeschränkt. Eine ausführliche Behandlung findet sich bei Ana María Isidoro Losada und Tanja Ernst: «Kommunalräte in Venezuela. Direkte Demokratie zwischen Partizipation und Kooptation» in Karin Gabbert et al. (Hrsg.): *Über Lebensmittel. Lateinamerika Jahrbuch* Nr. 33, Westfälisches Dampfboot, Münster, 2010, S. 187-198.

35. Elena B. Estaba: *Alcance, oportunidades y restricciones de la Ley de Educación*, Ildis, Caracas, 2007; Leonardo Carvajal: *Manual del docente democrático*, Asociación Civil Asamblea de Educación, Caracas, 2009. Siehe auch S. Peters: «Bildungspolitik: alte und neue Ungleichheitsmuster» in Andreas Boeckh, Friedrich Welsch und Nikolaus Werz (Hrsg.): *Venezuela heute. Politik – Wirtschaft – Kultur*, Frankfurt (Main), Vervuert, S. 661ff.

trotz dieser Wandlungsprozesse bestehen. Gerade deshalb sollte Bildungspolitik nicht isoliert vom gesellschaftlichen Kontext betrieben oder analysiert werden.

Das bedeutet nicht, dass die Bildungspolitik gegenüber den sozialen Kontextbedingungen ohnmächtig wäre. Es gilt jedoch letztere in zweierlei Hinsicht zu berücksichtigen: Erstens kann Bildungspolitik nur dann die sozialen Disparitäten verringern, wenn sie in eine kohärente sozial- und wirtschaftspolitische Strategie zur Reduzierung sozialer Ungleichheiten eingebettet ist. Die Bildungspolitik alleine wird die eklatanten sozialen Ungleichheiten in Lateinamerika nicht wirksam verringern können. Der gesellschaftliche Kontext ist, zweitens, für die Formulierung von Bildungspolitik auch deshalb von hoher Bedeutung, weil die inhaltlichen und qualitativen Standards der Bildung allgemein anerkannt werden müssen. Gelingt dies nicht, besteht die Gefahr einer Entwertung bestimmter Bildungszertifikate bzw. einer Flucht der statushöheren Bevölkerungsgruppen aus dem öffentlichen Bildungssystem. Nur wenn sich die Bildungspolitik über die Ursachen und die Konsequenzen der hierarchischen Fragmentierung von Bildungssystemen bewusst ist, kann verhindert werden, dass sich die oben beschriebenen negativen Konsequenzen einstellen.

Für Lateinamerika besteht kein Zweifel, dass tiefgreifende bildungspolitische Reformen notwendig sind, um tradierte Bildungsprivilegien zu durchbrechen. Es gilt, die Bildungsqualität insgesamt zu verbessern, ungleiche Bildungsqualitäten innerhalb der Bildungssysteme zu verringern und gleichzeitig auf eine Reduzierung der hierarchischen Fragmentierung der Bildungssysteme hinzuwirken, ohne damit die Diversität der Bildungsoptionen einzuschränken und in einen, die gesellschaftliche Heterogenität negierenden, zentralistischen Dirigismus zurückzufallen. Das venezolanische Beispiel lehrt, dass es hierfür breiter politischer Allianzen bedarf. Das bildungspolitische Dilemma besteht jedoch gerade darin, dass der Aufbau solcher Bündnisse gleichzeitig die Umsetzung tiefgreifender bildungspolitischer Reformen erschwert. ☐

Die Grenzen der Chancengleichheit

In den letzten Jahrzehnten hat sich die Chancengleichheit gegenüber einer anderen sozialdemokratischen Vision, die der Autor Positionsgleichheit nennt, durchsetzen können. Diejenigen, die Chancengleichheit verteidigen, sorgen sich nach Dubet weniger darum, Ungleichheiten zu reduzieren, als darum, gegen Diskriminierungen zu kämpfen, die es erschweren, die sozialen Strukturen aufgrund von persönlicher Leistung zu durchbrechen. Der Autor vertritt die Meinung, dass die Linke Positionsgleichheit und Chancengleichheit kombinieren sollte, dabei aber dem ersten Grundsatz Priorität einräumen sollte. Eine solche Position sollte jedoch nicht verwechselt werden mit einer konservativen Verteidigung des Wohlfahrtsstaates.

FRANÇOIS DUBET

Zwei Arten, soziale Gerechtigkeit zu verstehen, sind heute miteinander verkettet, bestehen nebeneinander und rivalisieren untereinander. Ihre Definition und das Spannungsfeld, in dem sie sich bewegen, werden allerdings häufig durch die Großzügigkeit der Grundsätze, aus der sie die Inspiration schöpfen, und durch die Ungenauigkeit des verwendeten Vokabulars verdeckt. Beide Sichtweisen entspringen einem gemeinsamen Problem. Sie

François Dubet: Soziologe und Professor der Universität Bordeaux II. Autor zahlreicher Bücher, darunter *Ungerechtigkeiten: Zum subjektiven Ungerechtigkeitsempfinden am Arbeitsplatz* (Hamburger Edition, Hamburg, 2008).

Schlagwörter: Chancengleichheit, Positionsgleichheit, Gerechtigkeit, Sozialstaat.

Übersetzung: Binthou Pätzold.

suchen die grundsätzliche Spannung in demokratischen Gesellschaften zu vermindern: nämlich die Spannung zwischen der Bekräftigung der grundsätzlichen Gleichheit aller Individuen einerseits und den realen sozialen Ungleichheiten andererseits, die durch Tradition, Interessenskonkurrenz und der »normalen« Funktionsweise moderner Gesellschaften entstanden sind. Diese zwei großen Lösungsansätze sind die *Positionsgleichheit* und die *Chancengleichheit*. In beiden Fällen geht es darum, gewisse soziale Ungleichheiten zu reduzieren, um sie, in der Gesellschaft in der wir leben, wenn auch nicht absolut gerecht, so doch akzeptabler zu machen.

Beide Sichtweisen der sozialen Gerechtigkeit sind korrekt: Es ist stark anzunehmen, dass wir in einer Gesellschaft leben wollen, die gleichzeitig relativ egalitär und relativ meritokratisch ist. Auch reagieren wir mit Entrüstung angesichts der Einkommensunterschiede zwischen den Ärmsten und denjenigen, die jährlich mehrere dutzend Mindestlöhne verdienen (*Salaire minimum interprofessionnel de croissance – SMIC* –, gesetzlicher Mindestlohn in Frankreich), und angesichts der Diskriminierungen von Minderheiten, von Frauen und diverser ausgesonderter Gruppen, die nicht darauf hoffen können, ihre soziale Lage zu verändern. Letztere sind sozusagen auf den ihnen zugewiesenen Plätzen gefangen. Auf dem ersten Blick geht es nicht so sehr darum, zwischen dem Modell der Positionen und dem Modell der Chancen zu wählen. Wie wir spätestens seit John Rawls und vielen anderen vor ihm wissen, geht es eher darum, dass eine demokratische und wirklich gerechte Gesellschaft die grundsätzliche Gleichheit ihrer Mitglieder mit den »gerechten Ungleichheiten« verbinden muss, die aus dem fairen meritokratischen Wettbewerb entstehen. Bekanntermaßen, ist diese Art der Alchemie das Kernstück einer demokratischen und liberalen politischen Philosophie, die jedem innerhalb der Grenzen eines gemeingültigen Gesetzes und »Vertrags« das Recht garantiert, sein Leben nach eigenem Gutdünken zu führen.

■ Positionsgleichheit

Das erste dieser beiden Konzepte der sozialen Gerechtigkeit befasst sich im Kern mit den *Plätzen*, die die soziale Struktur organisieren, d.h. mit der Gesamtheit aller von den Individuen eingenommenen Positionen, egal ob Männer oder Frauen, Mitglieder der sichtbaren Minderheiten oder der »weißen« Mehrheit, ob »gebildet« oder weniger »gebildet«, ob jung oder weniger jung. Dieses Bild der sozialen Gerechtigkeit lädt dazu ein, die Ungleichheiten in puncto Einkommen, Lebensbedingungen, Zugang zu Dienstleistungen, Sicherheit etc. zu reduzieren. Diese Ungleichheiten hängen mit den unterschiedlichen

sozialen Positionen von Einzelpersonen zusammen, die sich jedoch in zahlreichen Aspekten voneinander unterscheiden: Qualifikation, Geschlecht, Alter, Talent etc. Die Positionsgleichheit will die Struktur der sozialen Positionen

Die Struktur der sozialen Positionen verdichten, ohne jedoch das Zirkulieren der Einzelnen zwischen den verschiedenen ungleichen Positionen zur Priorität zu machen ■

verdichten, ohne jedoch aus dem Zirkulieren der Einzelnen zwischen den verschiedenen ungleichen Positionen ihre Priorität zu machen. Die soziale Mobilität ist hier eine indirekte Konsequenz einer relativen sozialen Gleichheit. Mit anderen Worten, es geht weniger darum, den Arbeiterkindern zu versprechen, dass sie genauso viele Chancen hätten, Führungskräfte zu werden wie die Kinder

der Letzteren, als den Abstand zwischen den Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeiter und der Führungskräfte zu verringern. Es geht weniger darum, den Frauen gleichberechtigt den Zugang zu Stellungen zu ermöglichen, die heute den Männern vorbehalten sind, als dafür zu sorgen, dass die von Frauen und Männern besetzten Arbeitsplätze so gleich wie möglich sind.

Die Positionsgleichheit wurde von der Arbeiterbewegung und im weiteren Sinne von der politischen Linken befürwortet. Mehr als ein Jahrhundert lang versuchte sie, die Ungleichheiten zu reduzieren: durch die Einführung der Sozialversicherungen gegen die Lebens- und Wirtschaftsrisiken, durch die Umverteilung der Einkommen mittels Sozialabgaben und Steuerprogression und durch den Ausbau der öffentlichen Dienstleistungen und des Wohlfahrtsstaates. Arbeitsbedingungen und Löhne, das sind die Gebiete, in denen in erster Linie soziale Ungleichheiten geschaffen und abgebaut werden. Die Länder, die diese Politik vorangetrieben haben, sind deutlich weniger ungleich als die anderen. Auch muss betont werden, dass das Modell der sozialen Gerechtigkeit eine Gesellschaft entwirft, die sich an sozialen Klassen und an den mit der Arbeit verbundenen Ungleichheiten orientiert. Darüber hinaus erstellt die Positionsgleichheit einen erweiterten Sozialvertrag und eine weitestgehend »blinde« Solidarität, welche die »Schulden«, das »Guthaben« und die Verantwortung eines jeden Individuums außer Acht lässt.

Dieses Gerechtigkeitsmodell stößt heutzutage auf vielerlei Kritik. Man wirft ihm insbesondere vor, einen korporatistischen Staat geschaffen zu haben, in dem jeder seine Position und seine erlangten Privilegien verteidigt. Daher sei er auch wenig effizient. Die liberale Kritik wird nicht müde, die hohe Arbeitslosenquote der korporatistischen Wohlfahrtsstaaten hervorzuheben. Auch

wird ihm vorgeworfen, das Vertrauen und die soziale Kohäsion zu schwächen, da jeder mehr auf den Staat als auf Andere angewiesen ist. Die Positionsgleichheit sei häufig konservativ. Blind gegenüber den von den Frauen und den Arbeitern erlittenen Diskriminierungen, würde sie weiße und qualifizierte Männer bevorzugen, sie würde jeden dazu verlocken, auf seinem Platz zu verharren statt ihn wechseln zu wollen. Ebenso falle es in einer globalisierten Welt, in der die Sozialversicherungssysteme im Wettbewerb miteinander stehen, zunehmend schwerer, die Positionsgleichheit zu verteidigen.

■ Chancengleichheit

Das zweite Gerechtigkeitskonzept, das sich heute nach und nach durchsetzt, basiert darauf, dass allen die gleichen Chancen geboten werden, sämtliche Positionen nach einem meritokratischem Prinzip zu besetzen. Hier ist das Ziel nicht so sehr die Reduzierung der Ungleichheit bei den sozialen Positionen, sondern eher der Kampf gegen die Diskriminierungen, die die Umsetzung von Leistungen verhindern. Diese Leistungen als Ergebnis eines fairen Wettkampfs um hierarchisierte Positionen zwischen gleichberechtigten Individuen würden jedem den Zugang zu ungleichen Positionen ermöglichen. In diesem Fall seien die Ungleichheiten gerecht, da alle Positionen allen offen stünden. Mit der Chancengleichheit erhalten die sozialen Ungleichheiten eine ganz andere Definition als im Modell der Positionen, weil es sich hierbei weniger um die Ungleichheiten der Positionen als um die Gesamtheit der Hindernisse handelt, die der Entstehung eines fairen Wettbewerbs im Weg stehen, ohne dass die Struktur der Positionen von vornherein in Frage gestellt würde. Diesem Konzept liegt das Ideal einer Gesellschaft zugrunde, in der sich jede Generation von neuem auf alle Positionen gerecht umverteilt, entsprechend der Vorhaben und Leistung des Einzelnen. In diesem Modell fordert die Gerechtigkeit, dass die Arbeiterkinder die gleichen Chancen haben, Führungskräfte zu werden wie die Kinder eben dieser Führungskräfte, ohne dabei den Positionsabstand zwischen Arbeitern und Führungskräften ins Spiel zu bringen. Gleichermäßen bedeutet dieses Modell, dass die Frauen paritätisch auf allen Stufen der Gesellschaft vertreten wären, ohne dass ein Wandel auf der Skala der beruflichen Tätigkeiten und der Einkommen stattfinden würde. Dieses Muster der sozialen Gerechtigkeit zwingt auch dazu, die sogenannte ethnische und kulturelle »Diversität« zu berücksichtigen, damit diese auf allen Ebenen des sozialen Lebens vertreten werde.

Die Chancengleichheit bringt eine tiefgreifende Veränderung des Gesellschaftsbildes mit sich. Anstelle der sozialen Klassen gibt es nun Gruppen,

die sich über die erlittenen Diskriminierungen aufgrund ihrer »Rasse«, ihrer Kultur, ihres Geschlechts und ihrer »Behinderungen« definieren. Da es sich um negative Stigmata handelt, werden die Diskriminierungen von den jeweiligen Akteuren angeprangert, gleichzeitig wird jedoch auch die Forderung nach *Anerkennung* ihrer sozialen und kulturellen Züge als positive, die Diversität der Gesellschaft stiftende Unterscheidungsmerkmale laut. So stellt sich denn auch eine Gesellschaft grundlegend anders dar, wenn die sozialen Klassen den Minoritäten weichen. Die Vereine, Stiftungen und unterschiedlichen Organisationen zur Bekämpfung der Diskriminierungen nehmen allmählich den Platz der Gewerkschaften ein, fordern Quoten und ziehen mit ihrem Kampf gegen die Diskriminierung vor Gericht. Dies geschieht nicht, ohne die Formen der politischen Repräsentation nachhaltig zu destabilisieren. Der »blinde« Sozialvertrag macht individuelleren Verträgen Platz, wo jedermann dafür verantwortlich ist, dass seine Leistung anerkannt wird, um so seine Chancen zu optimieren. Wenn er erfolgreich ist, umso besser, wenn nicht, hat er Pech gehabt.

Dieses Gerechtigkeitsmodell kann aus den umgekehrten Gründen, die man gegen die Positionsgleichheit ins Feld führt, kritisiert werden. Zunächst sieht es nicht so aus, als wenn die Chancengleichheit die sozialen Ungerechtigkeiten

**Ungerechtigkeiten als
 Diskriminierungen zu
 definieren, setzt einen
 Konkurrenzmechanismus
 in Gang, in dem es sich für
 die Opfer lohnt, ihre
 Diskriminierungen »zur
 Schau zu stellen«, um in den
 Genuss von spezifischen
 Politiken zu kommen ■**

vermindern könnte. Die Länder, die dieses Prinzip anwenden (insbesondere die USA und Großbritannien) sind deutlich ungleicher als die sozialdemokratischen und korporatistischen Länder. In der Tat sagt die Chancengleichheit nicht, welche Ungleichheiten untolerierbar sind, sondern beschränkt sich darauf, den Ärmsten ein Sicherheitsnetz bereitzuhalten. Ungerechtigkeiten als Diskriminierungen zu definieren, setzt einen Konkurrenzmechanismus in Gang, in dem es sich für die Opfer lohnt, ihre Diskriminierungen »zur Schau zu stellen«, um in den Genuss von spezifi-

schon Politiken zu kommen. Am Ende ersetzen unzählige Minderheiten eine Unzahl von Verbänden und Gemeinschaften. Letztlich ist es nicht sicher, ob die Chancengleichheit liberaler und Autonomie fördernder, der Selbständigkeit zugewandter ist als die Positionsgleichheit. Der Konservatismus der Positionen wird hier gegen die Härten des Leistungsprinzips ausgetauscht, da jeder die volle Verantwortung für das eigene Wohl trägt. Entsprechend

sind auch die Regierungen, die auf die Chancengleichheit setzen, häufig die konservativsten und eher dazu geneigt, den »Opfern« »Schuld zuzuweisen«, weil diese ihre Chancen nicht zu nutzen wussten.

■ Die Positionsgleichheit hat Vorrang

Die Tatsache, dass wir sowohl die Gleichheit der Positionen als auch die Gleichheit der Chancen wollen, entbindet uns jedoch nicht davon, die Reihenfolge der Prioritäten festzulegen. In der Praxis unterscheiden sich schließlich Sozialpolitik und politische Programme, wenn man sich vorrangig für die Positionen oder vorrangig für die Chancen entscheidet. So ist es zum Beispiel nicht das Gleiche, die Lohnerhöhungen im Niedriglohnsektor und die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Arbeiterviertel zu priorisieren oder die dringende Notwendigkeit hervorzuheben, dass die Kinder aus den Arbeitervierteln, dank ihrer Leistungen, die gleichen Chancen wie die anderen bekommen, um aus ihren Verhältnissen ausbrechen zu können. Entweder kann ich die ungerechte soziale Position abschaffen, oder den Einzelnen die Möglichkeit geben, aus dieser Position zu entkommen, ohne diese in Frage zu stellen; und selbst wenn ich beides tun möchte, muss ich entschieden, was ich *zuerst* mache. In einer reichen, aber zwangsläufig an der Festlegung von Prioritäten gebundenen Gesellschaft, ist es eben nicht das Gleiche, ob man sich entscheidet, die Qualität des Schulangebots in benachteiligten Vierteln zu verbessern, oder ob man die fleißigsten unter den benachteiligten Schülern unterstützt, damit sie die Chance erhalten, Teil der akademischen und sozialen Elite zu werden. Um ein deutlicheres Beispiel anzuführen: Es ist nicht das Gleiche, ob man dafür sorgt, dass die ethnischen Minoritäten im Parlament und in den Medien gleichberechtigt vertreten sind, oder ob man sich dafür einsetzt, dass deren Arbeitsplätze im privaten und öffentlichen Baugewerbe besser bezahlt und weniger beschwerlich werden. Das Argument, nach dem man idealerweise alles tun sollte, kann dem Gebot des politischen Handelns nicht standhalten, das sich unweigerlich für das offenkundig Wichtigste und Maßgeblichste entscheiden muss. Wir können uns noch so sehr die Positionsgleichheit im gleichen Maße wie die Chancengleichheit wünschen. Sollen diese aber nicht nur Lippenbekenntnisse bleiben, dann sind wir gezwungen, den Weg zu gehen, der am gerechtesten und effizientesten scheint. In dem Fall müssen wir einem dieser beiden Gerechtigkeitskonzepte die Priorität geben.

Die Wahl ist umso dringender erforderlich, insofern es sich bei diesen zwei Modellen der sozialen Gerechtigkeit nicht bloß um theoretische Entwürfe handelt, die unanfechtbar wären. In der Praxis werden sie durch unterschiedliche

soziale Bewegungen getragen, die wiederum unterschiedliche Gruppen und Interessen vertreten. Die beiden Modelle mobilisieren und *konstruieren* weder genau die gleichen Akteure noch die gleichen Interessen. Man definiert sich und agiert anders je nachdem, ob man für eine besseren Position kämpft oder für bessere Chancen, dieser Position zu entkommen. Im ersten Fall wird der Akteur in der Regel durch seine Arbeit, seine »Funktion«, seinen »Nutzen« und den Grad seiner Ausbeutung definiert. Im zweiten Fall durch seine Identität, seine »Natur« und durch die Diskriminierungen, die sie oder er als Frau oder als Mitglied einer stigmatisierten Minderheit erleidet. Selbstverständlich sind beide öffentlichen Mobilisierungs- und Aktionsformen legitim, dürfen jedoch nicht verwechselt werden. Auch hier müssen wir entscheiden, welche von beiden Priorität haben soll. Man braucht nicht die sozialen Klassen oder die »Minderheiten« zu konkretisieren, um zu verstehen, dass sich eine Gesellschaft weder in der gleichen Weise wahrnimmt noch in der gleichen Weise handelt, je nachdem ob sie *Positionen* oder die *Chancen* priorisiert.

Wenn ich also die Vorrangigkeit der *Positionsgleichheit* verteidige, dann nicht, um der *Chancen-* und Leistungsgerechtigkeit jegliche Legitimität abzusprenken, sondern aus zwei wesentlichen Gründen heraus:

Der erste Grund ist, dass die Gleichheit, indem sie uns auffordert, die soziale Struktur zu verdichten, »gut« ist für die Einzelnen und deren Autonomie; sie fördert das Vertrauen und die soziale Kohäsion, da sich die Akteure nicht in einen dauerhaften Wettbewerb begeben. Die Positionsgleichheit, wenn auch immer relativ, schafft ein System der Schulden und Rechte, das dazu beiträgt, unsere Gemeinsamkeiten statt unsere Unterschiede hervorzuheben. Sie verstärkt somit die Solidarität. Das Ziel der Positionsgleichheit ist nicht die perfekte Zusammenführung der kommunistischen Utopien und Albträume, sondern die soziale Lebensqualität und folglich die Qualität der persönlichen Autonomie: Je weniger mir zu große soziale Ungleichheiten drohen, um so freier bin ich in meinem Handlungsspielraum. Insofern widerlegt sie die liberale politische Philosophie, auch wenn sie dazu führt, das freie Spiel des Wirtschaftsliberalismus unter Kontrolle zu halten und zu begrenzen. Kurzum, die größtmögliche Gleichheit ist gut »an sich«, solange sie nicht die Autonomie der Einzelnen in Frage stellt, sie ist sogar wünschenswert, da sie diese Autonomie verstärkt.

Das zweite Argument, das für die Vorrangigkeit der Positionsgleichheit spricht, hängt mit der Tatsache zusammen, dass sie wahrscheinlich die beste Weise ist, die Gleichheit der Chancen zu verwirklichen. Wenn man Chan-

cen als die Möglichkeit definiert, in der sozialen Struktur zu zirkulieren, auf deren Stufen nach oben oder nach unten zu wandern, und zwar abhängig von den eigenen Leistungen, dann wird deutlich, dass diese Durchlässigkeit umso größer ist, wenn der Abstand zwischen den Positionen enger wird, den Aufsteigern nicht zu viele Hindernisse im Weg stehen und die Absteiger nicht riskieren, alles zu verlieren. Entgegen der Annahme gibt es in Frankreich eine höhere soziale Mobilität als in den Vereinigten Staaten, wo die Abstände zwischen den verschiedenen sozialen Positionen größer sind als in Frankreich. Tatsächlich lässt der Aufruf zur Chancengleichheit, aus seinem eigenen Prinzip heraus, die Abstände zwischen den sozialen Verhältnissen unerwähnt. Diese können so groß sein, dass sie für die Einzelnen auf immer unüberwindbar bleiben, mit Ausnahme von einigen wenigen Helden, von denen man sich fragt, ob sie in Wahrheit nicht der Baum der sozialen Durchlässigkeit sind, der den Wald der sozialen Immobilität verdeckt, kurz gesagt, ob sie nicht reine Propaganda-Helden sind.

Trotz der Weisheit des von Rawls vertretenen »Differenzprinzips«, das dafür sorgen soll, dass die Chancengleichheit nicht die sozialen Verhältnisse der weniger Begünstigten untergräbt, lässt sich doch leicht feststellen, dass die Ungleichheiten dort verstärkt zugenommen haben, wo man auf die *Chancen* statt auf die *Positionen* gesetzt hat.

Die Verteidigung der Vorrangigkeit der Positionsgleichheit darf nicht mit dem Kampf für den Erhalt des heutigen Wohlfahrtsstaates verwechselt werden. Sie soll nicht die ernst zu nehmenden kritischen Stimmen all jener Outsider, die nicht von ihm profitieren können, ignorieren. Der Kampf für die Gleichheit der Positionen drängt uns, ernsthafte Reformen des Wohlfahrtsstaates und der öffentlichen Dienste anzugehen. Er bedeutet auch, sich von der einen oder anderen traditionellen linken Klientel zu trennen, die aus diesem System Kapital schlägt, und das System der sozialen Transferzahlungen einer Überprüfung zu unterziehen, um wirklich festzustellen, wer zahlt und wer gewinnt. Auf jeden Fall fordert er uns auf, den »Schleier des Unwissens« zu lüften und die entstandene Intransparenz aufzuheben. ☐



 **NUEVA SOCIEDAD | 236**

Estados (Des)Unidos

Crisis, desigualdad y democracia

COYUNTURA

Salvador Martí i Puig

Adriana Boersner / Makram Haluani

TRIBUNA GLOBAL

Will Hutton

TEMA CENTRAL

Robert Kuttner

Victoria Hattam

Alejandra Matus

Bob Edgar

Stephen Pimpare

Paul Krugman / Robin Wells

María Graciela Abarca

Ernesto Semán

Bárbara Renaud González

ENSAYO

Martín Bergel



NUEVA SOCIEDAD | 237

Los laberintos del capitalismo

COYUNTURA

Pablo Rossell Arce
Alberto Koschützke

TRIBUNA GLOBAL

René Ramírez Gallegos

TEMA CENTRAL

Pierre Salama
Jorge Eduardo Navarrete
Alma Espino
Oscar Ugarteche
Martín Schorr
Eduardo Gudynas
Javier Rodríguez Pardo
Sandro Mezzadra

ENSAYO

Yotzin Botello

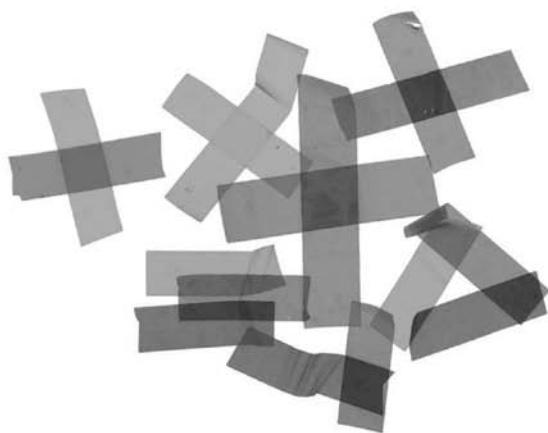
1972-2012
Edición 40º aniversario



NUEVA SOCIEDAD | 238

¿Qué nos cuentas, América Latina?

Sergio Ramírez
María Pía López
Rafael Rojas
Jesús Martín-Barbero
Emir Sader
Adolfo Gilly
Samuel Farber
Vera Carnovale
John Beverley
Alfredo Stein
Carmen Soliz
Massimo Modonesi
Carlos Ávila



 **NUEVA SOCIEDAD | 239**

**Menos desigualdades,
¿más justicia social?**

COYUNTURA

Uwe Optenhögel

Célio Bermann

TRIBUNA GLOBAL

Wolf Grabendorff

Claus Leggewie

TEMA CENTRAL

François Dubet

Pablo Stefanoni

Armando Barrientos

Carmen Midaglia

José Dari Krein /

Anselmo Luis dos Santos

Stefan Peters

Débora Lopreite

Hans-Jürgen Burchardt

José Luis Novoa S.

ENSAYO

Carlos Gabetta

Deutschland: F. Delbanco, Tel.: (49 4131) 2428-8, e-mail: <post@delbanco.de>.

Argentinien: Jorge Waldhuter, 14 de Julio 58, Buenos Aires, Tel./Fax: 6091.4786, e-mail: <jwalibros@ciudad.com.ar>. Librería Universitaria de Buenos Aires, Tucumán 1792.

Bolivien: in La Paz: Yachaywasi, Tel.: 2441.042, e-mail: <yachaywa@accelerate.com>, Fax: 244.2437. Plural Editores, Tel./Fax: 2411.018, e-mail: <plural@plural.bo>.

Costa Rica: Librería Nueva Década, Tel.: (506) 2225.8540, e-mail: <ndecada@ice.co.cr>.

Ecuador: LibriMundi, Tel.: (5932) 252.1606, 223.4791, e-mail: <librimu1@librimundi.com.ec>.

Guatemala: F&G Libros de Guatemala, 31 avenida "C" 5-54, zona 7, Colonia Centro América, 01007 Guatemala, Tel.: (502) 2433 2361 (502) 5406 0909, e-mail: <informacion@fygeditores.com>.

Japan: Italia Shobo, Fax: 3234.6469; Spain Shobo Co., Ltd., Tel.: 84.1280, Fax: 84.1283, e-mail: <info@spainshobo.co.jp>.

Kolumbien: Librería Fondo de Cultura Económica, Calle 11 No. 5-60, Barrio La Candelaria, Bogotá, Colombia. Tel.: (571) 2832200, e-mail: <libreria@fce.com.co>.

Nicaragua: Instituto para el Desarrollo y la Democracia (Ipade), Km 9 1/2 carretera a Masaya, Tel.: 276.1774 (Ext. 8), Apartado Postal 2438, e-mail: <comunicacion@ipade.org.ni>.

Peru: El Virrey, Bolognesi 510, Miraflores, Lima, Tel.: 444.4141, e-mail: <info@elvirrey.com>.

Puerto Rico: in Río Piedras: Compañía Caribeña de Libros, Tel.: (1-787) 297.8670, e-mail: <cclibros@yahoo.com>.

Spanien: Marcial Pons-Librero, Tel.: (34 914) 304.3303, e-mail: <revistas@marcialpons.es>; Mundi-Prensa Libros, (34 914) 363.702.

Online-Verkauf und Informationen:
<www.nuso.org>

ABONNIEREN SIE NUEVA SOCIEDAD

ABONNEMENT	1-JAHRES-ABO	2-JAHRES-ABO
Inkl. Luftfracht	6 Ausgaben	12 Ausgaben
Lateinamerika	US\$ 70	US\$ 121
Weltweit	US\$ 107	US\$ 196
Argentinien	\$ 215	\$ 430

> Zahlungarten

1. **Online-Zahlung:** Unter <<http://www.nuso.org/suscribe.php>> finden Sie ein Bestell- und Registrierungsformular zur Online-Zahlung.

2. **Kreditkartenzahlung per Post:** Füllen Sie bitte den dieser Ausgabe beiliegenden Coupon aus und senden Sie ihn an folgende Adresse: Nueva Sociedad, Defensa 1111, 1° A, C1065AAU Buenos Aires, R. Argentina.

3. **Zahlung per Scheck:** Bitte senden Sie einen Scheck in entsprechender Höhe für die **Fundación Foro Nueva Sociedad** an folgende Adresse: Nueva Sociedad, Defensa 1111, 1° A, C1065AAU Buenos Aires, R. Argentina. Bitte geben Sie dabei Ihre persönlichen Daten an (Name, Adresse, Telefonnummer, Emailadresse).

> Bei weiteren Fragen bezüglich der Bestellung und Zahlungarten, wenden Sie sich bitte an uns <distribucion@nuso.org>.

¿QUÉ NOS CUENTAS, AMÉRICA LATINA?

Sergio Ramírez. Los monstruos de la razón.

En diálogo con *El reino de este mundo* y *El siglo de las luces*, de Alejo Carpentier

María Pía López. La civilización al descubierto. En diálogo con *Los sertones*, de Euclides da Cunha

Rafael Rojas. El lenguaje de la juventud. En diálogo con *Ariel*, de José Enrique Rodó

Jesús Martín-Barbero. El poder de las masas urbanas. En diálogo con *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, de José Luis Romero

Emir Sader. América Latina y la economía global. En diálogo con *Dialéctica de la dependencia*, de Ruy Mauro Marini

Adolfo Gilly. José María Arguedas, Mario Vargas Llosa y el Papacha Oblitas.

En diálogo con *Los ríos profundos*, de José María Arguedas

Samuel Farber. La izquierda y la transición cubana. En diálogo con *El hombre que amaba a los perros*, de Leonardo Padura

Vera Carnovale. ¿Por un mundo mejor? En diálogo con *Sobre la violencia revolucionaria. Memorias y olvidos*, de Hugo Vezzetti

John Beverley. Subalternidad y testimonio. En diálogo con *Me llamo Rigoberta Menchú y así me nació la conciencia*, de Elizabeth Burgos (con Rigoberta Menchú)

Alfredo Stein. La visibilidad de lo invisible. En diálogo con *Las armas ideológicas de la muerte. El discernimiento de los fetiches. Capitalismo y cristianismo*, de Franz Hinkelammert

Carmen Soliz. El otro rostro de América Latina. En diálogo con *La emergencia indígena en América Latina*, de José Bengoa

Massimo Modonesi. Las derivas de las izquierdas latinoamericanas. En diálogo con *Agrietar el capitalismo. El hacer contra el trabajo*, de John Holloway

Carlos Ávila. La utilidad de la sangre. En diálogo con *Trabajos del reino*, de Yuri Herrera

SUMMARIES

MENOS DESIGUALDADES, ¿MÁS JUSTICIA SOCIAL?

COYUNTURA

Uwe Optenhögel. Iglesia y Estado en el socialismo tropical. Entre la cooptación, la reforma y la «reconquista»

Célio Bermann. Economía verde: ¿una vía para otro mundo posible? Debates científicos e intereses políticos en torno de Río+20

TRIBUNA GLOBAL

Wolf Grabendorff. ¿Qué importancia puede tener la Unión Europea para una América Latina emergente?

Claus Leggewie. Europa y África del Norte: un nuevo proyecto generacional

TEMA CENTRAL

François Dubet. Los límites de la igualdad de oportunidades

Pablo Stefanoni. Posneoliberalismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate

Armando Barrientos. Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas. ¿Hacia una protección social fragmentada?

Carmen Midaglia. Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado

José Dari Krein / Anselmo Luis dos Santos.

La formalización del trabajo en Brasil. El crecimiento económico y los efectos de las políticas laborales

Stefan Peters. ¿Es posible avanzar hacia la igualdad en la educación? El dilema de las políticas educativas de la izquierda en América Latina

Débora Lopreite. ¿Las mujeres y los niños primero? Nuevas estrategias de inversión social en América Latina

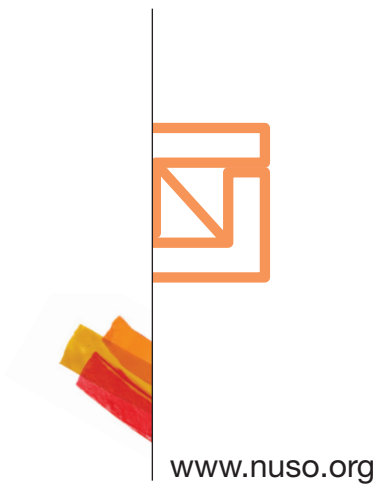
Hans-Jürgen Burchardt. ¿Por qué América Latina es tan desigual? Tentativas de explicación desde una perspectiva inusual

José Luis Novoa S. Tierras robadas, héroes sin rostro y escuelas fragmentadas. La desigualdad en Colombia en tres actos

ENSAYO

Carlos Gabetta. La oportunidad socialdemócrata. Frente a la crisis estructural del capitalismo

SUMMARIES



Sonderheft 2012

Armando Barrientos Die neue Sozialhilfe Lateinamerikas

Pablo Stefanoni Was steckt hinter den Modellen von Venezuela, Bolivien und Ecuador?

Alberto Acosta Rohstoffreichtum: der Fluch der Demokratie

José Graziano da Silva Ein *New Deal* für die Landwirtschaft

Eduardo Gudynas Staat und Markt in Lateinamerika: ein ungleiches Paar

Ludolfo Paramio Wirtschaft, Politik und die Mittelschicht in Lateinamerika

Federico Traversa Was tun mit den Mittelschichten?

Alma Espino Arbeit und Gender: ein altes Thema in neuem Gewand?

Stefan Peters Das Dilemma progressiver Bildungspolitik in Lateinamerika

François Dubet Die Grenzen der Chancengleichheit

