



Herausforderungen an Sozialpolitik in den Andenländern

Darío Restrepo*

(* Professor an der Universidad Nacional de Colombia, Berater der FES Kolumbien)

Einleitung

Sozialpolitik ist von vielen Faktoren abhängig: die Höhe der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel, die Verteilung der Finanzlast und die Weiterverteilung dieser auf verschiedene soziale Gruppen und Territorien, die Art der Staatsführung, die Kriterien auf deren Grundlage die Programme ausgeführt werden, die funktionellen Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Ebenen der Politik bezüglich der Sozialpolitik und die Beteiligung sozialer Gruppen an diesen.

Das Auf und Ab der finanziellen Mittel

Es gibt verschiedene Gründe, die die andinen Länder dazu bewegen, die staatlichen, privaten und sozialen Investitionen in staatliche Politiken zu erhöhen. Hauptbeweggrund ist der strukturelle Rückstand, d.h. der sehr hohe Anteil der Bevölkerung, der keinen Zugang zu staatlichen Sozialleistungen hat und nicht über genügend Einkommen verfügt, um seine sozialen und politischen Rechte vor dem Staat geltend zu machen und sich auf dem Markt durchzusetzen. Die Phase des Wirtschaftsliberalismus konnte mit diesem Misstand nicht aufräumen, im Gegenteil: Die Armut verschlimmerte sich, und vor allem die Ungleichheit in Bezug auf Einkommen und Besitz wuchs.



Der Aufstieg der linken Regierungen in der Region (Bolivien, Ecuador und Venezuela) ist ein direktes Ergebnis des Scheiterns des Neoliberalismus.

Deswegen überrascht auch nicht, dass der Schwerpunkt auf die Erhöhung der sozialen Ausgaben gelegt ist. Doch auch Regierungen des rechten Lagers und Zentrums (Kolumbien und Peru) erhöhen die Sozialausgaben in signifikanter Weise.

Die Herausforderung bezüglich der Finanzierung besteht darin, kontinuierliche Investitionen zu gewährleisten. Hierbei ist die Herkunft des Geldes von enormer Bedeutung. Eine Möglichkeit sind Programme und Politikstrategien, die komplett von extern finanzierten Krediten abhängen. Daraus würde aber eine starke programmatische Unterwerfung und Instabilität resultieren. Wo hingegen Programme, die hauptsächlich durch nationales Budget getragen werden, zu institutioneller Stabilität und Kontinuität beitragen. Dies soll nun keineswegs die Ablehnung des Außenkredits und der Zuhilfenahme internationaler Institutionen bedeuten, aber es verdeutlicht die Bedeutung von Institutionalisierung und „Nationalisierung“ von Sozialausgaben.

Wer finanziert die Sozialpolitik und wer profitiert von ihr?

Im Bereich der Finanzierung besteht bei neoliberalen Ansätzen eine Tendenz zu Auslandsschulden, die sich später wiederum in Form von Steuererhebungen auswirken, um die fehlenden Staatsfinanzen zur Zahlung der Schulden zu decken. Davon ist vor allem die Mittel- und Unterschicht betroffen. Auf nationalem Niveau verringert diese Politik die Ressourcen der Mittelschicht. Die linken Regierungen bedienen sich in beträchtlichem Maße an den Gewinnen großer

Firmen, indem sie den Staatsanteil an den Unternehmen erhöhen: ein Prozess, der als "Nationalisierung der strategischen Aktivposten" bekannt ist.

Die moderate Linke und das politische Zentrum wollen die Armut bekämpfen, ohne die Ungleichheit anzugreifen, d.h. die Verteilung von Einkommen und Chancen innerhalb der sozialen Schichten. Diese Richtung "polarisiert die Gesellschaft nicht" und kann auf Unterstützung der multilateralen Organisationen zählen. Hier besteht die Herausforderung darin abzuwägen, inwiefern Mittelschicht und Arbeiter des formellen Sektors der Bekämpfung der Armut, unter gleichzeitigem Schutz der Reichen, zum Opfer fallen.

Die Herausforderung, der sich Regierungen gegenüber sehen, die ihre Sozialpolitik hauptsächlich über staatliche Gewinne finanzieren, ist die Nachhaltigkeit der beschriebenen staatlichen Investition, die von den Preisen der Rohstoffe, vor allem der Energieressourcen, auf dem Weltmarkt abhängen. Das Werkzeug eines "konjunkturellen kurzfristigen Wohlstands" zielt darauf ab, die soziale Kluft zu schließen und die Staatsausgaben in den armen Sektoren der Andenregion stark zu erhöhen. Allerdings muss der Staat in der Lage sein, diesen „vorübergehenden Wohlstand“ breit zu streuen, so dass viele davon profitieren, und längerfristig zu erhalten. Zum einen muss die Steigerung von Sozialausgaben zu einer Erhöhung des Wohlstandes führen. Zum anderen müssen Gewinne im öffentlichen und privaten Sektor erzeugt werden, um in Zukunft Investitionen in die Sozialpolitik zu ermöglichen. Die Geschichte Lateinamerikas lehrt, von einem Wohlstand Abstand zu nehmen, der einem "Würstchenschnappen" gleicht. Gieren und „hechten“ alle nach den aufgespannten Würstchen, so bleibt als Resultat nichts als schlechte Verdauung, Putsche und die Erinnerung an Momente der Fülle.

Verstaatlichung, Privatisierung und Sozialisierung

In keinem anderen Aspekt unterscheiden sich die neoliberale Strömung und die "neue Linke" offensichtlicher als im Hinblick auf den Besitz von Aktivposten zur Realisierung von Sozialpolitik. Aus Sicht der Neoliberalen ist der Staat ein schlechter "Dirigent", der kein Unternehmer sein sollte; er ist ineffizient und korrupt. Wohingegen der private Sektor sich hervorragend als Unternehmer eignet,

denn er ist effizient und ehrenhaft. An dieser Stelle soll diese ideologisch geprägte Debatte nicht geführt werden, sondern Ziel ist es, Alternativen für das bestehende Szenario in der Region im Blick auf die Sozialpolitik darzulegen.

Die generelle Tendenz in den Ländern, die immer noch eine neoliberale Wirtschaftspolitik betreiben, ist der Wechsel von "naturgemäß staatlichen Ressourcen" zu "Privatmonopolen des Markts". Mit diesem bieten die großen privaten (trans)nationalen Firmen ihren Kunden Dienstleistungen und die Garantie hoher Zinsen (oft ohne Entsprechung in Qualität, Flächendeckung und Sinnhaftigkeit der angebotenen Dienstleistungen) an. Eine wirksame institutionelle und soziale Kontrolle des Markts besteht nicht. Die Kunden befinden sich in einer Situation, in der sie in höchstem Grade ungeschützt sind und kaum in der Verwaltung der sozialen Dienstleistungen vertreten sind und mitbestimmen können.

Die linken Regierungen haben es sich zum Ziel gesetzt, für die Bevölkerung Eigentum, Ressourcen und das Netz von Sozialleistungen „wiederzuerlangen“ und in deren Dienst zu stellen. Trotzdem wird die neue öffentliche Verwaltung stark von den politischen Kräften an der Regierung, ihren Firmen, Programmen und Ressourcen gelenkt. Auf diese Weise verstrickt sich der Zugang zu Gütern und Dienstleistungen in den politischen Machtnetzwerken der verschiedenen Akteure. In diesem Szenario wird das Recht auf eine autonome soziale Vertretung und die Kontrolle des Staats als Eigentümer und Verleiher durch die Bevölkerung nicht garantiert.

Neben bzw. zwischen Verstaatlichung und Privatisierung der Sozialpolitik findet sich noch eine dritte Variable: die der Sozialisierung der Politik. Diese kann verschiedene Bedeutungen haben und führt zu entsprechenden Herausforderungen. Erstens: Sozialisierung verstanden als Garantie einer massiven Vergrößerung der Anzahl sozialer Akteure, die Einfluss auf die Prioritätensetzung in der Sozialpolitik haben (z.B. über partizipative Planung). Zweitens: Sozialisierung als Organisationsform und Gewährleistung von öffentlichen Foren zur Überprüfung von Politikinhalt und Haushaltsplänen. Und drittens: Sozialisierung als Bewertung, Unterstützung und Qualifikation der Sozialpolitik in Bezug auf ihre Fähigkeit, auf Bedürfnisse sozial schwacher Gesellschaftsteile zu reagieren.

Flächendeckende Verbreitung vs. Fokussierung

Ein Charakteristikum des neoliberalen Diskurses ist es, die bereits existierenden Arbeits- und Sozialrechte anzuklagen und diese abzubauen, anstatt sich den Interessen der ärmsten Bevölkerungsteile zu widmen. Der Abbau von flächendeckender Sozialpolitik (es gilt zu bedenken, dass dies in der Andenregion so nie erreicht wurde) lässt sich in der politischen Agenda der letzten 20 Jahre nachweisen. Stattdessen wird mit einer Politik der Konzentration experimentiert. Diese bietet Ressourcen und Dienstleistungen exklusiv einem zuvor von der existierenden Sozialpolitik ausgeschlossenen Klientel an. Grundlegende Eigenschaft der auf Konzentration ausgerichteten Politik ist mangelnde Stabilität. So wird u.a. ständig der Fokus gewechselt: Dienstleistungspakete und Zielgruppen stehen und fallen mit den amtierenden Regierungen (welche in der Region einer hohen Fluktuation unterworfen sind) und sind von den jeweiligen Programmdirektoren abhängig. Außerdem werden Güter und Dienstleistungen punktuell verteilt. So beschäftigen sich Interventionspläne zur Integration der armen Bevölkerungsteile mit einzelnen Symptomen der Armut, nicht aber mit deren Ursachen. Des Weiteren schaffen diese Programme eine Grundlage dafür, dass die Bevölkerung weiterhin eine "Spezialbehandlung" einfordert; ein gefährlicher Nährboden für Klientelismus, Korruption und eine von der „Gnade“ der Bürokratie abhängigen armen Bevölkerungsschicht. In dieser Politiklinie besteht die größte Herausforderung darin, zu verhindern, dass das universale Recht auf Sozialpolitik nicht einer willkürlichen, instabilen und bevorzugenden Klientelpolitik geopfert wird.

Auch die Regierungen der neuen Linken konzentrieren sich im großen Maße auf den Bereich der Sozialpolitik, indem sie den Fokus auf die ärmsten Bevölkerungsschichten und die am stärksten vernachlässigten Regionen setzen. Viele der Kritikpunkte einer "Bevorzugung" bestimmter Gruppen durch Regierungen des Zentrums und der Rechten lassen sich auch auf die Politik der Linken anwenden. Der Unterschied zwischen Links und Rechts scheint hier in einer stärkeren Rolle der berücksichtigten Bevölkerungsschichten und ihrer Organisation in der Sozialpolitik zu liegen.

In beiden Fällen liegt die größte Herausforderung in einem flächendeckenden Zugang zu sozialen Dienstleistungen und Gütern für die gesamte

Bevölkerung, die für die verschiedenen sozialen Gruppen alle von gleicher Qualität, Zugänglichkeit und Dauerhaftigkeit sind. In diesem Sinne sollte eine Politik der Fokussierung nicht der Entwicklung einer flächendeckenden Sozialpolitik widersprechen, sondern folgende Kriterien berücksichtigen: Einerseits sollte eine Vorsorge in Notfällen existieren, andererseits ein Weg gefunden werden, bedürftige Bevölkerungsschichten in eine nachhaltige Sozialpolitik zu integrieren. Auf diese Weise könnte eine punktuelle Politik der Aufhänger für eine flächendeckende Sozialpolitik sein.

Hinsichtlich der Inhalte einer Sozialpolitik besteht die größte Schwierigkeit in der Entwicklung eines integralen Modells, das Bildung, Gesundheit, Wohnung, Ernährung, soziale Sicherung und Rentensysteme aller Bevölkerungsschichten gleichermaßen berücksichtigt.

Zentralisierung vs. Dezentralisierung

Einer der wichtigsten Bestandteile im Reformprozess Lateinamerikas - und hier v.a. in der Andenregion - ist der Prozess der Dezentralisierung. Dieser ist gekennzeichnet durch drei Komponenten: Politik (Wahl lokaler Mandatsträger und Schaffung neuer Gemeindeverwaltungen), Wirtschaft (Erhöhung der nationalen Zuwendungen an lokale Regierungen) und Verwaltung (Weitergabe eines Großteils der Kompetenzen im Bereich der Sozialpolitik an lokalen Einheiten). Die politische Öffnung "nach unten" bei Wahlen, die breitere Verteilung der öffentlichen Ausgaben im Sozialbereich und die Ausweitung der Netze staatlicher Institutionen auf das gesamte Staatsgebiet, sind Themen von enormer Relevanz.

In allen Ländern unterliegt der Prozess der Dezentralisierung zwei entgegengesetzten Spannungsfeldern. Einerseits versucht man, mittels neoliberaler Strategien über die neue dezentralisierte Struktur die Privatisierung staatlicher Firmen zu vereinfachen, die Erhöhung von Steuern und Tarifen zu legitimieren, Gewerkschaften und soziale Bewegungen auf nationaler Ebene zu schwächen und die Bürger in die Finanzierung von Dienstleistungen und Gütern einzubinden, die sie für sich einfordern. Andererseits haben soziale Bewegungen versucht, über die Dezentralisierung ihre Repräsentationsfähigkeiten in Markt und Staat zu vergrößern. Der Kampf für eine lokal angelegte Demokratie, die Übereinkunft der Bürger in Bezug

auf sozialpolitische Maßnahmen und der Zugang zu Basisgütern und Dienstleistungen stehen in engem Zusammenhang mit dem Grad der Dezentralisierung von Funktionen, Ressourcen und Machtverteilung hin zu den Lokalregierungen.

Nichtsdestotrotz schwächt die Welle der Dezentralisierung in den Andenländern momentan ab. Der stärker werdende Präsidentialismus in der Region bewirkt eine Tendenz zurück zum Zentralismus. Auf lokaler Ebene scheint die Reformfähigkeit erschöpft zu sein bzw. ordnet man sich einer nationalen Instanz unter, die die Hauptregie führt. Die Staatsregierungen sehen sich der Frage gegenüber: Wie soll man sich im Zuge der Globalisierung in die internationale Staatengemeinschaft einfügen; soll man gemäß dem so genannten Konsens von Washington neoliberale Maßnahmen ergreifen oder sich davon distanzieren?

Unter diesen Umständen gibt es in Bezug auf das Verhältnis zwischen Zentrum und Peripherie drei besonders wichtige Herausforderungen: Zum einen müssen die Staaten sich als fähig erweisen, eine "nationale Politik" zu schaffen, die mit ihren Institutionen, Haushaltsausgaben und gesetzten Prioritäten der Entwicklung aller Regionen im Land Rechnung trägt. Zweitens muss ein nationaler Konsens zur Notwendigkeit erreicht werden, das gesamte Staatsgebiets zu entwickeln und zu fördern und nicht nur historisch zentrale Gebiete. Und drittens müssen die lokalen Interessen vor dem Hintergrund nationaler Prioritäten verteidigt und vertieft, gleichzeitig aber eigene Agenden entwickelt werden, in denen auf nationaler Ebene diese unterschiedlichen Interessen wieder zusammenlaufen.

Soziales und Produktion

Es ist bereits Tradition, dass die öffentliche Sozialpolitik es sich zum Ziel gesetzt hat, breiten

Bevölkerungsschichten den Zugang zu Basisressourcen zu verschaffen. Hierunter fallen, je nach Gesellschaft, u.a.: Gesundheit, Bildung, Trinkwasser, medizinische Grundversorgung, Lebensmittel, Wohnraum, Umwelt etc.

Die Produktionsgüter sind im Gegensatz dazu Teil der wirtschaftlichen Strategien. Dies betrifft u.a. die Politik in den Bereichen Steuern, Handel, Finanzen, Industrie, Infrastruktur, Wissenschaft und Technologie.

So gesehen produziert die Wirtschaftspolitik den Reichtum und schafft die Mechanismen für die Einkommensverteilung, während die Kosten der Sozialpolitik als "Kompensator" für die Chancenungleichheiten und "ungerechten" Ergebnisse der Wirtschaftspolitik dienen. Die größte Herausforderung für Wissenschaft und Politik unserer Zeit besteht nun darin, die beschriebene Dichotomie zu überwinden oder zumindest engere Brücken zwischen Sozialem und Wirtschaft zu schlagen. Dies könnte folgendermaßen aussehen:

Zum einen könnte man den Dezentralisierungsprozess der Sozial- und Verwaltungsdienstleistungen auf wirtschaftliche Entwicklungsstrategien im lokalen und regionalen Bereich ausweiten. Mit dieser Strategie könnte der Wohlstand der Bevölkerung vergrößert werden. Des Weiteren könnte man die Arbeit in sozialen Bereichen mit dem Aufbau eines sozialen Schutzsystems und Strategien zur wirtschaftlichen Entwicklung auf Solidaritätsbasis verbinden. Die Vertretung von sozialen Ansätzen würde dann nicht mehr ausschließlich in den dafür vorgesehenen Gremien verhandelt oder forderte ausschließlich Güter und Dienstleistungen vom Staat oder Markt ein, sondern wäre Ausdruck wirtschaftlicher und solidarischer Stärke.

Kontakt in Deutschland:

Anja Dargatz
Friedrich-Ebert-Stiftung
IEZ/Lateinamerika und Karibik
Godesberger Allee 149
53170 Bonn

Tel.: 0228/883-532
Fax: 0228/883-404

E-Mail: anja.dargatz@fes.de