

Eberhard Karls-Universität Tübingen
Institut für Politikwissenschaft
HS Der Beitrag der CEPAL zu den lateinamerikanischen Entwicklungstheorien
SS 2002
Dr. H. Barrios
21.07.2002

Schluß - paper

Staatsreform in Peru

Stefan Roman

mail@stefanroman.de
www.stefanroman.de

1. EINLEITUNG

Staatsreform ist seit Anfang der 90er Jahre eines der aktuellsten Themen in der politischen Diskussion in Lateinamerika. Es war das wichtigste Thema vieler führender Politiker, Sozialwissenschaftler, Bediensteten von Entwicklungs-zusammenarbeit- Organisationen und großer Kreditinstitute, ein neues Modell für die veralteten Entwicklungspolitiken und –theorien zu finden. Staatsreform hatte höchste Priorität, da die Auflagen der Kreditgeber daran gebunden waren und es als einzige Langzeitlösung sahen, für wirtschaftlichen Aufschwung zu sorgen und soziale Reformen durchzuführen (Vellinga, 1998:1).

2. DIE ROLLE DES STAATES UND STAATSREFORM

Wirtschaftliche Prioritäten wie die Modernisierung des Produktionsapparates oder die Integration der produktiven Sektoren in den Weltmarkt waren weniger kontrovers. Produktivitätssteigerung, Wettbewerbsfähigkeit und Flexibilität in der Anpassung an neue Bedingungen und Nachfragen auf dem internationalen Markt blieben allgemein akzeptierte Schlüsselkonzepte. Das Marktkriterium bedarf folgender Faktoren: Wettbewerbssteuerung, Verbraucherschutz, Kapitalmärkte und geregelte Arbeitsverhältnisse. Diese Ziele beinhalten dabei eine Modernisierung der Staatsverwaltung, der Bürokratie und der Fähigkeit des Staates, Sektorpolitiken die die Wirtschaft und die soziale Entwicklung beeinflussen, zu definieren und durchzusetzen. Dies bedingt die Reorganisation des öffentlichen Verwaltungsapparates als auch der juristischen, legislativen und exekutiven Institutionen und der Regierungszweige, die für die Gewährleistung der Partizipation regionaler und lokaler Behörden bei der Entscheidungsfindung durch effektive Dezentralisierungsprogramme verantwortlich sind. Frühere Reformen, im Zuge der wirtschaftlichen Schockpolitiken der 80er Jahre und der Strukturanpassungsprogramme die folgten, hatten es nur auf eine einseitige Reduzierung der staatlichen Interventionen bei der Produktion, dem Sozialleistungssystem und dem Abbau der mit den früheren staatszentrierten und protektionistischen Praktiken identifizierten Institutionen abgesehen. (Vellinga, 1998:1)

Reformen führen aber fast immer auch zur Schließung von Institutionen und damit zu massiven Entlassungen von Personal. Deren Aufgaben sind nicht leicht an andere Institutionen zu übertragen. Die Debatte betont den Bedarf von Reformen die die institutionelle Integrität, staatliche Autorität, Effizienz und Planungskapazität in den verschiedenen sozialen und ökonomischen Sektoren wiederherstellen. Institutionen, Normen und Prozeduren die die Möglichkeit korrupter Praktiken einschränken und Verantwortung promovieren sind dabei genauso wichtig. Lateinamerikanische Staaten leiden an einem hohen Maß von strukturellem Bürokratismus und einem sehr niedrigen Maß von verantwortungsvollen Bürokratismus, was auf den starken Einfluss von Klientelismus, Patronage und Patrimonialismus weist. In den meisten Fällen wurde die Tendenz zur Beibehaltung alter kolonialer Strukturen in der Verwaltung beobachtet, um Ordnung, Stabilität und Kontinuität zu garantieren. Die „heilige“ Autorität der ehemaligen patrimonialen Herrscher wurde auf die postkoloniale Bürokratie übertragen, die Nationalismus und Konstitutionalismus als Legitimitätsquellen nutzte (Vellinga, 1998:4).

Der Trend zur formellen Demokratisierung ist in fast allen lateinamerikanischen Staaten beobachtbar. Obwohl sie sich als demokratische Staaten bezeichneten, wurden unter der neuen Fassade frühere politische Praktiken beibehalten. Im Falle Perus war es eine Wiedereinführung des extremen Präsidialismus mit populistischem Charakter. Resultat sind gefälschte Wahlen, eine korrumpierbare Opposition die Parteiwechsel betreibt, parlamentarische Entscheidungen die mit präsidentiellen Beschlüssen überstimmt werden und eine Dezentralisierung durch Verantwortungstransfer die aber ohne finanzielle Mittel durchgeführt wird. Die autoritären, korporatistischen, zentralistischen und antidemokratischen Eigenschaften der patrimonial-bürokratischen Vergangenheit wurden weitergeführt (Vellinga, 1998: 4).

3. DER REFORMPROZESS IN PERU

Beim Reformprozess in Peru wurden diese Kriterien berücksichtigt und Institutionen geschaffen, die freien und fairen Wettbewerb promovieren und eine langzeitige Steigerung der Verbraucherwohlfahrt mit sich bringen sollten.

Perus derzeitiger regulatorischer Rahmen besteht aus dem Wunsch nach einer Lösung zwischen Wettbewerb und Strategien zu Regulierungsreformen. Experten in Regulierung und multilateralen Organisationen empfehlen dass Regulierungsagenturen kosteneffektiv gestaltet werden sollten, unter Berücksichtigung der vier Eigenschaften die den Erfolg einer solchen Institution ausmachen: Autonomie, Verantwortlichkeit, Wirtschaftliche Freiheit und Anreizstrukturen (Caceres, 1999).

Wenn nun diese Prinzipien auf Institutionen in Entwicklungsländern angewandt werden, müssen Probleme wie politische Unterstützung, Regelmechanismus, adäquate Ausbildung und Finanzierung berücksichtigt werden.

Diese Probleme werden verstärkt wenn die Institutionen stark auf Profitraten, Preis- und Tarifkontrollen und Quotenverteilungen vertrauen müssen. Ein effektiver Weg diese Schwierigkeiten zu Umgehen ist, wenn immer es möglich ist, den Markt mehr Freiheit zu geben und somit dem Wettbewerb diesen Regulierungsprozess zu überlassen (Caceres, 1999).

Das wesentliche Kriterium für Markteintritt bei Privatisierung ist Wettbewerbsfreiheit. Wenn nach der Wettbewerbseinführung der Staat noch eine Monopolstellung hat, müssen bestimmte Regeln eingehalten werden: Gewinnbegrenzungen wirken abschreckend und führen zu Verzerrungen wie Unwirtschaftlichkeit, kostspieligen Umsetzungen, Verwundbarkeit der Aufsichtsbehörden durch die „regulierte“ Industrie und zu der Tendenz, Konkurrenz zu begrenzen und neue Markteintritte einzuschränken. Der Staat sollte Monopole an kapitalstarke und erfahrene, technologisch kompetitive Akteure transferieren (Caceres, 1999).

4. CHARAKTERISTIKA DES REFORMPROGRAMMS IN PERU

In Peru, als auch in anderen Ländern der Region, waren die 90er Jahre ein Jahrzehnt der Reformen – „Reformen der ersten Generation“ wie sie von der Weltbank genannt wurden. Ziel der Reformen war es, die Inflation zu bekämpfen, makroökonomische Regeln zu ändern, den Staatsapparat zu schmälern, Preise zu deregulieren und den primären Sektoren zu privatisieren. Obwohl die Reformen radikale Änderungen in der Wirtschaftspolitik mit sich brachten und zu positiven Resultaten bei der Stabilisierung der Wirtschaft und dem Wachstumspotential führten, konnten sie nicht das größte

Problem der Entwicklungsphase lösen: die Schaffung einer Reihe von Institutionen innerhalb des Staates für einen besseren institutionellen Rahmen und einem höheren Maß an Gleichbehandlung (Ortiz de Zevallos/Pollarolo).

Um diese neuen Institutionen zu schaffen, sind die sogenannten „Reformen zweiter Generation“ nötig, die einen komplexeren technischen und politischen Hintergrund haben. Für die Fragen, wie man die Rechtsverwaltung verbessert, wie man den Staat reformiert, dezentralisiert, wie man lokale Behörden stärkt, Parteien schafft die repräsentativ und legitim sind, wie man öffentliche Gesundheits- und Bildungssysteme verbessert, Armut bekämpft und Städte sicherer macht gibt es keine pauschalen Antworten und Erklärungen, es sind immer wieder neue Herausforderungen an die politischen und gesellschaftlichen Akteure. Die Resultate dieser Reformen sind nur langfristig bemerkbar aber benötigen oft kurzfristige Entscheidungen über heikle politische Themen. Die Reformen zweiter Generation werden auch die „unwahrscheinlichen“ Reformen genannt, weil der patronalistische institutionelle Rahme gegen ihre Durchführung spricht. Einzige Lösung um aus dieser Situation zu entkommen, wäre eine Diskussion über die Art und Weise wie diese Reformen an die Bevölkerung gebracht werden und eine kritische Meinung der Zivilgesellschaft über die nötigen Maßnahmen. Das Instituto Apoyo gründete acht Task-Forces für die wichtigsten Entwicklungsbereiche um ein Empfehlungssset für eine kurz- und langfristige Entwicklung zu erarbeiten, die eine institutionelle Reform vorsehen.

Zu den oben genannten Problemen wird im Falle Perus hinzukommen, dass in Peru ein komplexes politisches Szenario herrscht. Die dynamischen Wahlkämpfe sind sehr auf Konfrontation ausgerichtet und polarisiert, wobei die technischen Debatten und Diskussionen über tragfähige Alternativen gegenüber oberflächlichen Wahlslogans in den Hintergrund treten (Ortiz de Zevallos/Pollarolo).

5. NEOLIBERALE WIRTSCHAFTSREFORMEN – LEAN STATE

Peru stand Ende der 80er Jahre vor einer tiefen Wirtschaftskrise. Mit der Wahl Alberto Fujimoris zum neuen Präsidenten wurde eine tiefgreifende Strukturreform eingeleitet. Die Zeiten des ökonomischen Protektionismus des Binnenmarktes waren vorbei. Ziele der neuen Regierung waren die Bekämpfung der Hyperinflation und die Senkung der Staatsausgaben durch Abtritt vieler Funktionen an die Privatwirtschaft. Der aufgeblähte Staatsapparat wurde von 633.000 Beamten 1990 auf 283.000 Beamte 1993 reduziert (Dirmoser, 1994: 268). Quantitativ ist es eine große Summe, aber eine Effizienzsteigerung wurde damit nicht erreicht. Eine neue Verfassung wurde 1993 verabschiedet. Diese gewährt dem Präsidenten mehr Macht, die Exekutive erfährt eine Stärkung gegenüber anderen Institutionen. Die als „Fujischock“ bekannte Methode der Inflationsbekämpfung beinhaltete Instrumente wie Privatisierung von über 100 Staatsbetrieben, Liberalisierung des Außenhandels, Freigabe des Wechselkurses und Abschaffung der Kapitalverkehrskontrollen, Deregulierung und Entstaatlichung des Finanzsektors, Flexibilisierung des Arbeitsmarktes (Gewerkschaftsrechte eingeschränkt und Sozialrechte der Arbeitnehmer fast vollständig gekappt), Liberalisierung des Bodenmarktes (Eigentumsrechte, Reprivatisierung der nationalisierten Böden) und Privatisierung des Gesundheits-, Bildungs- und Rentensystems (Müller, 1999: 144).

Die Erfolge waren innerhalb kürzester Zeit sichtbar, die Inflation die 1990 noch 7650% betrug, ist bis 1998 auf 6% gesunken, das Vertrauen der Investoren wurde wiedergewonnen (1990- 15,8% des BIP-

1998- 24,3% des BIP), ausländische Direktinvestitionen haben sich seit 1989 verdreifacht. Ein sehr wichtiger Bestandteil von Fujimoris Strukturpolitik war die fristgerechte Tilgung der Auslandsschulden. Sie wurden von 67% im Jahre 1989 auf 48% 1998 in Anteil des BIP gesenkt. Der Staat trennte sich von seinem Engagement im Entwicklungs-, Regional- und Geschäftsbanksektor. Die rentablen Geldinstitute wurden privatisiert, die restlichen aufgelöst. Auch die gesetzlichen Zutrittsbarrieren für ausländische Investoren wurden beseitigt, somit hatten diese 40% des Kapitalanteils im Bankensektor. Eine unabhängige Zentralbank konnte sich etablieren, der Binnenwert der Währung hat sich stabilisiert. Die Zentralbank hat nur noch die Aufgabe die Geldwertstabilität aufrecht zu erhalten. Ein negativer Effekt ist jedoch der hohe Dollarisierungsgrad im Bankensektor, 1989 waren 41% der Anlagen in Dollar, 1998 waren es schon 82%. Die Zentralbank muss daher ihr Steuerungspotential auf einen Bruchteil der Geldmenge beschränken (Müller 1999: 145).

Der Außenwirtschaftssektor stand im Mittelpunkt der Reformen. Das hochkomplexe System tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse aus Zeiten der ISI wurde durch ein zweistufiges Zollsystem mit Importtarifen ersetzt. Förderungsmöglichkeiten für nichttraditionelle Exporte wurden abgeschafft und als Folge dieser direkten Handelsöffnung stieg das Handelsbilanzdefizit von 1989 bis 1998 um mehr als das zehnfache. Speziell der Konsumgüterimport hat dazu beigetragen, der in dieser Periode um 640% stieg (Gesamtimporte um 260%), während die Exporte nur um 62% stiegen. Bei den Exporten handelte es sich um gering verarbeitete Produkte aus dem Bergbau- und Agrarsektor, die unter der Volatilität der Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt leiden.

Die Privatisierung und Restrukturierung führten zu massiven Arbeitsplatzabschaffungen. Etwa die Hälfte der arbeitsfähigen Bevölkerung Perus ist arbeitslos oder unterbeschäftigt. Sie müssen im informellen Sektor tätig werden, um das nötigste zum Überleben zu erwirtschaften. Die Sozialausgaben der Regierung sind auch nach langen Jahren der Reformen nicht bemerkbar gestiegen, sie sind mit 0,3-0,5% des BIP sehr gering. Im Zuge der Reformen wurden auch die Funktionen der sozialpolitischen Institutionen privatisiert. 1993 wurde die Alterssicherung teilprivatisiert und private Pensionsfonds eingerichtet. Mit der Gesundheitsreform 1999 wurde der Versorgungsgrad in direkte Beziehung zur Zahlungsfähigkeit gestellt, was bei der polarisierten Gesellschaft in Peru einen sehr großen Anteil der Bevölkerung negativ trifft. Alterssicherung, Gesundheitsversorgung und Bildung wurden der Marktlogik unterworfen.

Nach dem neuen CEPAL Konzept soll der Staat eine aktivere Rolle in binnen- und außenwirtschaftlicher Hinsicht zugewiesen werden. Er soll ein selbsttragendes Wachstum und gerechtere Verteilung fördern. Der Staat wurde restrukturiert, um aus ihm einen leistungsfähigeren Versorger von wesentlichen Dienstleistungen wie Gesundheit, Bildung, Rechtsverwaltung, innerer Sicherheit und der Infrastruktur zu machen

6. REFORM DES RECHTSSYSTEMS

Unter anderem finanzierte die Weltbank Projekte zur Modernisierung der Verwaltungsstruktur und Handlungsfähigkeit der Judikativen, zur Entwicklung eines leistungsgestützten und transparenten juristischen Karrieresystems mit der gleichzeitigen Verbesserung der Leistung im Sinne der Unabhängigkeit des Rechtssystems, Verantwortlichkeit, Effizienz, verbesserte Zugänglichkeit, professioneller Kompetenz und Integrität.

In den Neunziger Jahren antwortete Perus Wirtschaft positiv auf eine gut fundierte Wirtschaftsreform und überwindete die Stagnation der 80er Jahre. Aber es ist bekannt dass das schwache Rechtssystem ein Entwicklungshemmnis für den Wachstum darstellt und viele Investoren und innovative Aktivitäten wegen der generellen Unsicherheit in Peru nicht auftreten.

Einer Befragung unter 108 peruanischen Geschäftsmännern nach, würden 90% nicht an das Rechtssystem appellieren, um ihre rechtlichen Probleme zu lösen und 32% keinen Vertrag mit neuen Lieferanten abschließen, da sie nicht auf die rechtliche Einhaltung der Vertrages vertrauen könnten (weil der rechtliche Vertrag keine Justizgewalt erzwingt).

Es gab schon Bemühungen eine Reform zur Modernisierung der Rechtsverwaltung in Peru durchzuführen. Seit 1995 gibt es ein neues Modell zur Organisation der Gerichte. Standardformate für Gerichtsverwaltung und Operationskodexe wurden eingeführt, während die Gebührenstrukturen überarbeitet und Einstellungspraktiken verändert wurden, um ihre Transparenz zu erhöhen. Es muss aber viel mehr in allen Sektoren der Gesellschaft die in Verbindung mit dem Rechtssystem sind, getan werden. Die Weltbankprojekte wollen die aktive Partizipation aller Sektoren begünstigen und die Führungsrolle aller Richter verbessern. Dies alles geschieht unter dem Hintergrund dass viele Richter entlassen wurden, Entscheidungen der Gerichte durch Verordnungen überstimmt wurden und dass das ganze Rechtssystem politisch beeinflusst wird. NGOs werden die Möglichkeit haben beim Projekt mitzuwirken, indem ein Access Fond sozialgesellschaftliche Initiativen zum Monitoring der Reform im Rechtssystem finanziert. Das 31,6 Mio. USD teure Projekt wird zu 75% von der Weltbank und zu 25% von der peruanischen Regierung finanziert (World Bank 1998, Dirmoser 1994) .

7. RESULTATE UND PROBLEME DER REFORM IM RECHTSSYSTEM

Zwei bis drei Jahre nach der Machtübernahme, hatte das neue Regime in Peru ein drastisches Programm zum wirtschaftlichen, sozialen und politischen Wandel vorgestellt. Das Vertrauen der Bevölkerung in eine glaubwürdige Regierung wurde wieder gewonnen. Die Dimension des öffentlichen Sektors wurden auf eine überschaubare Größe verkleinert und die Regierung wechselte die Politik von Eigentum und Intervention auf eine marktregulatorische Politik und Armutsbekämpfungsmaßnahmen. Aber die meisten öffentlichen Dienste sind von schlechter Qualität. Viele Sektoren wurden bei der Reform gar nicht berücksichtigt.

Das eindeutigste Beispiel aber, was auch die neue Führung in Peru nicht geändert hat, ist das Rechtssystem, das meistens von einem de facto informellen System untergraben wird. Eine erste Rechtsstufe beschreibt eine ideale Form der öffentlichen Verwaltung im Sinne der industrialisierten Staaten, charakterisiert durch checks and balances, public accountability, hierarchischen Organisationsformen und professionellen öffentlichen Diensten. Eine zweite Rechtsstufe untergräbt aber die erste, indem diese aktuelle Gesetze oder Implementierungsregeln auf unteren Stufen sind. Eine parallele Organisationsstruktur umgeht das Kabinett und die Ministerialstrukturen. Kurzfristige Versprechen sind wichtig, speziell in Schlüsselpositionen wo es kein effektives Personal gibt und die Löhne sehr niedrig sind. Ein hochzentralisiertes Haushalts- und Finanzverwaltungssystem schwächt die Rolle des Kabinetts und des Kongresses in diesem Prozess.

Beim Versuch diese Spannungen zwischen geschriebenem Gesetz und informeller Praxis zu lösen, hatte die peruanische Regierung neue Gesetze erlassen, ohne aber die alten außer Kraft zu setzen.

Damit entstand ein „Gesetzesüberschuss“ was zu juristischen (legalen) Konfusionen führte und sich verschiedene Ministerien, autonome Ämter und Munizipalitäten mit den gleichen Problemen beschäftigten, ohne zu wissen wem nun die Kompetenz zukommt (Burki/ Perry 1998:129).

8. FAZIT

Es ist zwar gelungen, wichtige makroökonomische Variablen zu stabilisieren, aber es gibt noch kein dauerhaftes Wirtschaftswachstum. Die abrupte Außenöffnung verstärkte die Anfälligkeit der Wirtschaft gegenüber externen Krisen (Russland, Brasilien). Jedoch ist das Grundproblem, die Frage nach dem Staat noch nicht geklärt. Aus welchen Bereichen und wann sollte sich ein Staat zurückziehen? Ist es dem Staat in einem Entwicklungsland überhaupt möglich, Aufgaben an die Gesellschaft zu übertragen? In wie weit muss die Gesellschaft auf einen solchen Rückzug vorbereitet sein oder vorbereitet werden?

Meiner Meinung nach, sollte die Zivilgesellschaft Partizipationsmöglichkeiten haben, der Staat muss aber trotzdem jederzeit Kontrolle haben und in Härtefällen schützend intervenieren. Ich sehe das Problem eher in der Wissens- und Machtkonzentration der Eliten, was natürlich ein gesamtgesellschaftliches Problem ist. Eine Gesellschaft muss einen gewissen Kommunikations- und technologischen Stand erreichen, die einen transparenten Ablauf der Entscheidungsfindungen ermöglicht. Dazu gehört auch eine seriöse Bildungspolitik auf allen Ebenen, die Partizipation durch Problemwahrnehmung und Problemformulierung fördert. Nicht zuletzt müssen diese Reformen auf breiten gesellschaftlichen und politischen Konsens und Willen stoßen.

9. LITERATURVERZEICHNIS

- Burki, Shahid Javed / Perry, Guillermo E. 1998: Public Administration in Latin America and the Caribbean: In Search of a Reform Paradigm, in: World Bank Latin American and Caribbean Studies
- Caceres, Armando 1999: Strengthening the Competition Framework in a Developing Economy: The Case of Peru, auf: <http://www.apeccp.org.tw/doc/Workshop/w1999/005per.html>, rev. 20.07.2002
- Dirmoser, Dietmar 1999: Peru: die Kosten der Sanierung, in: Lateinamerika. Jenseits des Staates? Analysen und Berichte, Nr. 18
- Müller, Kathrin 1999: Peru: Neoliberaler Musterschüler in der Krise, in: Brennpunkt Lateinamerika, Nr. 17
- Ortiz de Zevallos, Gabriell/ Pollarolo, Pierina in: Instituto Apoyo, auf: <http://www.iapoyo.org.pe/Agenda/English/presentacion.htm>, rev. 20.07.2002
- Vellinga, Menno 1998: The Changing Role of the State in Latin America
- World Bank 1998: World Bank helps pioneer judicial reform In Peru