

Kolumbien auf dem Weg zur Sozialen Marktwirtschaft?

Vortrag auf der KAS Regionalkonferenz in Rio de Janeiro, 06.-09. April 2008

Dr. Carsten Wieland

Landesbeauftragter der Konrad Adenauer Stiftung in Kolumbien

Inhaltsverzeichnis

Soziale Frage bleibt ungelöst	2
Öffnung des politischen Systems	3
Wirtschaftliche Öffnung.....	4
Verfassung von 1991: Meilenstein für eine soziale Marktwirtschaft	4
Gesundheitswesen	5
Rentenwesen.....	5
Soziale Absicherungen.....	6
Öffentliche Grundversorgung (<i>servicios públicos</i>)	7
Sozialpartner.....	8
Bildungswesen	9
Regionaler Ausgleich	9
Kartellgesetze	10
Umweltschutz.....	10
Tradition der Technokraten	11
Die Jahre unter Uribe	11
Schlussfolgerungen	13

In vieler Hinsicht fällt es schwer, Kolumbien in Schemata einzuordnen. Der fünf Jahrzehnte dauernde Binnenkonflikt, seine sozialen, politischen und wirtschaftlichen Folgen können als Referenzrahmen nicht ohne Berücksichtigung bleiben. Umso bemerkenswerter sind Kolumbiens politische und wirtschaftliche Leistungen. Sowohl als formale Demokratie als auch im makro-ökonomischen Rahmen hat das Land im lateinamerikanischen Vergleich erstaunliche Stabilität bewiesen und in manchen Bereichen Fortschritte erzielt. Obwohl das Land politisch und sozial stark polarisiert ist, sind die Institutionen der kolumbianischen Demokratie im Großen und Ganzen intakt und stabiler als in Nachbarländern wie im heutigen Venezuela oder Bolivien, wo der linke Populismus diese erodiert, ohne die drängende soziale Frage mit effizienten Instrumenten und Strukturreformen nachhaltig zu lösen.

Soziale Frage bleibt ungelöst

Dennoch ist es auch Kolumbien nicht gelungen, die soziale Diskrepanz aufzubrechen. Die Kluft zwischen arm und reich ist extrem groß und in den vergangenen Jahrzehnten nicht geringer geworden. Auch im lateinamerikanischen Vergleich ist Kolumbien eines der Länder mit der ungleichsten Einkommensverteilung.

Zwischen 1970 und 2004 wuchs Kolumbiens Wirtschaft im Schnitt lediglich um 3,8%. Umgerechnet als Pro-Kopf-Einkommen bedeutete dies ein Wachstum von 5,5% in den 70er Jahren, 3,4% in den 80ern und weniger als 3% in den 90ern.¹

Ende der 90er Jahre waren in nur drei Jahren zwanzig Jahre Fortschritt in den Armuts-Indikatoren zunichte gemacht worden; das heißt, Kolumbien war wieder auf dem Stand von 1978 angelangt.² Allerdings sind die makro-ökonomischen Daten nach der Vertrauens- und Wirtschaftskrise während der Regierung Andrés Pastrana (1998-2002) wieder robuster geworden. Mit dem Amtsantritt von Alvaro Uribe ging es ab 2002 wieder bergauf. Das reale Wirtschaftswachstum betrug im Jahr 2007 sogar 6,5 %.

Positiv wirkt sich die traditionell stabile Inflationsrate aus, was besonders für ärmere Schichten von Vorteil ist. Im Jahr 2007 lag die Inflation bei 5,5%. Auch die Arbeitslosenquote ist in den vergangenen Jahren gesunken. Lag sie im ersten Quartal des Jahres 2001 noch bei 16,7%,³ so betrug sie 2007 nur noch 10,6 %.⁴ Allerdings arbeiten 56,6% der Beschäftigten im informellen Sektor, von denen 64,9% unterbeschäftigt sind.⁵

Das Paradox der Entwicklung Kolumbiens liegt darin, dass die Wirtschaft in den jüngsten Jahren für lateinamerikanische Verhältnisse kräftig gewachsen ist, aber die soziale Ungleichverteilung im Großen und Ganzen bestehen bleibt. In ökonomischen Fachkreisen wird dies als „anti-Armen Wachstum“ (*anti poor growth*) bezeichnet. Auch in früheren Jahren ging Wirtschaftswachstum nicht immer zu Gunsten der Armen aus. Zwar gibt es einen staatlich festgelegten Mindestlohn. In der Realität kommt aber nur die Hälfte der Beschäftigten in den Genuss desselben. 22% der arbeitenden Bevölkerung verdient sogar weniger als die Hälfte des Mindestlohnes.⁶

¹ Cardenas, Mauricio: Crecimiento económico en Colombia 1970-2005, in: in: 35 años FEDESAROLLO: Coyuntura económica, Bogotá 2005

² Valderrama, Mabyr: Colombia, in: Crecimiento y Progreso Social en América Latina, KAS, Rio de Janeiro 2008

³ DANE: www.dane.gov.co/files/investigaciones/empleo/mercado_lab_colombiano/2003Iempleo.pdf

⁴ CIA Factbook: www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/co.html#Econ

⁵ DANE: ww.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bolet_ech_informalidad_IITrim07.pdf

⁶ Interview mit Mauricio Cardenas, Direktor von FEDESAROLLO, Bogotá 24.02.08.

Positiv haben sich in den jüngsten Jahren jedoch drei Faktoren entwickelt: Der Human Development Index hat sich etwas verbessert. Im Jahr 2005 betrug er 0,791⁷, während er 1980 noch bei 0,689 lag.⁸ Allerdings stagniert der Wert seither.

Der Gini-Koeffizient, der die Ungleichverteilung misst, ist von 57,6 im Jahr 1999 leicht auf 53,8 im Jahr 2005 gesunken.⁹ Dennoch ist er im Vergleich zu Deutschland mit 28,3 immer noch inakzeptabel hoch.¹⁰

Die Armut in absoluten Zahlen hat in den Jahren unter der Regierung Uribe abgenommen. In den ersten vier Amtsjahren Uribes ging laut Angaben der staatlichen Planungsbehörde die Zahl der armen Haushalte (bis ca. 350€ monatliches Einkommen) um 11 Prozentpunkte zurück und die Zahl der extrem armen Haushalte (bis ca. 140€) um 10 Prozentpunkte. 12% der Bevölkerung wurden Mitte 2006 als extrem arm eingestuft. Das waren 9,9% weniger als noch im Jahr 2002.¹¹ Insgesamt lebten 2005 49,2% der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze.¹²

Fazit: Trotz der weiterhin schwierigen Ausgangslage ist das wirtschaftliche Fundament für das nachhaltige Funktionieren einer Marktwirtschaft mit sozialen Umschichtungsmechanismen in den vergangenen Jahren etwas robuster geworden. Doch das ist erst eine relativ junge Entwicklung.

Öffnung des politischen Systems

Nicht nur einige ökonomische Indikatoren machen vorsichtig Hoffnung, sondern auch Fortschritte in den politischen Rahmenbedingungen. Die verkrustete Zweiparteien-Hierarchie der Liberalen und Konservativen wurde aufgebrochen, die von 1958 bis 1974 hielt, und durch ein pluralistischeres und kompetitiveres politisches System abgelöst.

Im Verlauf des gegenwärtigen Jahrzehnts sind im Mitte-Links-Spektrum moderate Kräfte im demokratischen Rahmen entstanden, die den etablierten Parteien Konkurrenz machen. Das politische System wurde sozusagen gelüftet. Es ist ein Stück weniger exklusiv geworden und für ein breiteres Spektrum von Interessen und Meinungen offen. Das hat auch Auswirkungen auf den sozialen politischen Diskurs im Land. Die Parteien im Mitte-Rechts-Spektrum, ob etablierte wie der Partido Conservador oder neue Formationen wie der Partido de la U, Cambio Radical, etc. müssen in der öffentlichen Meinung mit Blick auf soziale Fragen um Initiative und Glaubwürdigkeit ringen mit der Partido Liberal oder vor allem dem neuen Polo Democrático Alternativo.

Die Integration einer moderaten Linken ins politische System ist zugleich eine Drohkulisse für die Guerilla-Gruppen, die sich zuvor gerne als linke Alternative im Staat proklamiert hatten. Durch diese Entwicklungen wie durch ihre skrupellosen Vorgehensweisen bei Entführungen, Erpressungen und Drogenhandel haben besonders die Revolutionären Streitkräfte Kolumbiens (FARC) ihren letzten Rest an Sympathien in der Bevölkerung verloren. Das wurde zuletzt am 4.

⁷ UNDP. Human Development Report 1005. http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_COL.html

⁸ Globalis - Colombia. http://globalis.gvu.unu.edu/indicator_detail.cfm?country=CO&indicatorid=15

⁹ UNDP: Human Development Report 2005. http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_COL.html

¹⁰ UNDP: Human Development Report 2006. <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/indicators/147.html>

¹¹ „Pobreza se redujo en Colombia de 50,4 a 45,1 por ciento en los últimos 12 meses”, in: El Tiempo, 27.03.2007

¹² ACTUALIDAD COLOMBIANA: www.actualidadcolombiana.org/boletin.shtml?x=2313. Dieser Wert ist jedoch gesunken mit einer Neuberechnung des Warenkorb. Im Jahr 2005 wurde er nach unten angepasst (auf einen Wert von 225.000 Pesos pro Person). 2004 fielen noch 66,3 % der Bevölkerung unter die Armutsgrenze.

Februar 2008 deutlich, als mehrere Millionen Kolumbianer im In- und Ausland an der größten Anti-Gewalt-Demonstration der Geschichte des Landes teilnahmen, weit über jegliche Parteigrenzen hinweg.

Wirtschaftliche Öffnung

Kolumbien zählte bereits in den 70er und 80er Jahren zu den reformfreudigeren Staaten in Lateinamerika. Die Reform der finanziellen Liberalisierung 1974 war der Beginn einer unabhängigen Zentralbank, die autonom Zinsniveaus festlegen kann. In den 80er Jahren folgten die Liberalisierung von Importen und sukzessive weitere wirtschaftliche Öffnungen.¹³

Während die Reformen der ersten Generation als häufig als neoliberal mit hohen sozialen Kosten kritisiert wurden, ist seit den 90er Jahren der Versuch unternommen worden, die soziale Dividende der stabilisierenden Wirtschaftspolitik zu erhöhen. Dies geschah durch eine Verzahnung von staatlichen und privaten Leistungen, wie im Bereich der Marktöffnung in der Telekommunikation, der Förderung des Privateigentums, der Sicherung der sozialen Grundversorgung, etc. Zugleich wurden veraltete Systeme staatlicher Leistungen, die eher planwirtschaftlich anmuteten, wie im Gesundheitswesen, durch zielgerichtetere Instrumente mit marktwirtschaftlichen Elementen und Verteilungsmechanismen ersetzt, die weitaus effektiver den Bedürftigen zu Gute kommen.

Die wichtigsten Reformen wurden von der liberalen Regierung unter Cesar Gaviria (1990-94) in Angriff genommen. Wegweisend sind dabei die Renten- und die Gesundheitsreform von 1993. Seither haben die Nachfolger im Präsidentenamt an der Richtung festgehalten, die Postulate der neuen Verfassung von 1991 in die Praxis umzusetzen.

Verfassung von 1991: Meilenstein für eine soziale Marktwirtschaft

Der soziale Diskurs hat in den Jahren nach der neuen Verfassung von 1991 an Priorität gewonnen trotz eines eskalierenden bewaffneten Konflikts mit entsprechenden militärischen Notwendigkeiten. Der Staat – der in manchen Regionen nicht einmal militärisch präsent ist – ist von der Verfassung stärker in die Pflicht genommen worden, für den sozialen Wohlstand der Bevölkerung zu arbeiten. Die sozialen und staatsbürgerlichen Rechte sind – wohl aus Mangel derselben in der praktischen Umsetzung – extensiv ausgelegt worden. Das ist auch auf Kritik gestoßen. Obwohl vieles noch in der Theorie verharret, hat zumindest ein wichtiger Paradigmenwechsel stattgefunden: Der Rechtfertigungsdruck, warum soziale Verhältnisse und soziale Rechte nicht zufrieden stellend ausfallen, liegt auf Seiten des Staates und seiner Organe. Instrumente, diese sozialen Grundrechte notfalls auch individuell vor Gericht einzufordern (*tutelas*), verleihen dieser Realität praktische Wirkung. Auch wenn dies in vielen Fällen nur symbolisch geschehen kann, hat so manche Individualklage in höherer Instanz öffentliche Aufmerksamkeit in den Medien erlangt oder wurde zum juristischen Präzedenzfall.

Kolumbien ist seit 1991 ein sozialer Rechtsstaat. Artikel 366 der Verfassung legt die Steigerung des Wohlstands und die Verbesserung der Lebensqualität als soziale Staatsziele fest. Angestrebt wird die Bereitstellung eines funktionierenden Gesundheitssystems, Schulbildung, Umweltschutz und Trinkwasser für alle. In Artikel 13 wird unterstrichen, dass die soziale Sicherheit besonders

¹³ Lora, Eduardo: Dos pasos adelante y uno atrás: 35 años de reformas estructurales en Colombia, in: 35 años FEDESAROLLO: Coyuntura económica, Bogotá 2005

für jene Menschen gelten muss, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen und gesundheitlichen Situation nicht dazu in der Lage sind, sich selbst zu versorgen. Damit soll Chancengleichheit gefördert werden.

Artikel 48 besagt, dass die soziale Sicherheit allen Kolumbianern zusteht und eine öffentliche Dienstleistung mit verpflichtendem Charakter ist, die zwar vom Staat koordiniert wird, jedoch an Privatunternehmen übertragen werden kann. Der Staat verpflichtet sich, die Abdeckung durch das Sozialsystem graduell zu erhöhen. Prinzipien sind Effizienz, Allgemeingültigkeit und Solidarität. Das Gesetz schafft zudem die Grundlagen dafür, dass die kaufkraftbereinigten Renten konstant bleiben.¹⁴

Im Folgenden werden an einigen Beispielen Entwicklungen und Herausforderungen erläutert.

Gesundheitswesen

Bis in die 80er Jahre existierte ein zentralisiertes Gesundheitswesen, das angebotsorientiert subventionierte. Das heißt, staatliche Krankenhäuser wurden gefördert und mit billigen Medikamenten versorgt. Die Kosten waren hoch und das Geld wurde ineffizient verwaltet. Die Qualität der Gesundheitsversorgung für schlechter Verdienende war mangelhaft. Besserverdienende zahlten Realkosten.

Seit der Reform 1993, die auch durch den Druck internationaler Geldgeber wie die Weltbank zu Stande kam, subventioniert das System die Nachfrage, also die Patienten mit freier Angebotswahl und einem verfeinerten Armutsfokus. Die Bevölkerung wird nach einer detaillierten Erhebung in ein sechsstufiges Bedürftigkeitssystem eingeteilt (SISBEN). Je nach Einstufung berechnet sich der prozentuale Beitrag, den der Patient selbst entrichten muss. Alle Versicherten haben Zugang zu allen medizinischen Leistungen, was früher nicht der Fall war. Ähnlich wie im deutschen System zahlen Arbeitgeber und Arbeitnehmer anteilig (8,5%/4%) ins System ein.

Ein Verteilungsmechanismus sorgt zudem dafür, dass Einnahmen aus den höheren Gehaltsklassen in einem Fond gesammelt und teilweise an besonders Bedürftige des SISBEN ausbezahlt werden (v.a. kinderreiche Familien mit niedrigem Einkommen). Die staatlichen Zuschüsse in dem System setzen sich aus staatlichen Lotterie-Einnahmen und Steuern zusammen.

Artikel 49 der Verfassung verspricht allen Kolumbianern den Zutritt zum Gesundheitssystem. Erklärtes Ziel der Regierung Uribe ist es, dies bis 2010 zu erreichen. In seiner Amtszeit ist die Abdeckung der Bevölkerung bereits von 55% (2002) auf 71% (2006) gestiegen. Allerdings sind schon jetzt die Ausgaben des Staates für das Gesundheitssystem von 6,2% (1993) auf 7,7% (2007) des Brutto-Inlandsprodukts gewachsen.¹⁵

Rentenwesen

Das 1993 reformierte Rentensystem öffnete den Markt für private Anbieter. Während Arbeitnehmer zuvor nur in die staatliche Rentenversicherung nach preußischem Vorbild einzahlen konnten, ist nun auch eine private Absicherung möglich. Anders als in Chile, wo die

¹⁴ Colombia. Presidencia de la República. <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>

¹⁵ „Recursos para salud crecieron en los últimos 10 años“, in: El Tiempo, 26.03.2007; Botschaft der Republik Kolumbien in Berlin, Pressemitteilung 02.10.2007

Rentenversicherung völlig privatisiert wurde, liegt in Kolumbien die Wahl bei jedem einzelnen in einem zweigleisigen System. Während meist ältere Menschen noch in der staatlichen Versicherung sind, haben sich viele Jüngere für den privaten Weg entschieden. Das Misstrauen in die politische Verwaltung ist groß.

Problematisch ist, dass nur die Mittel- und Oberschicht sich leisten kann, in ausreichendem Maße in die Rentenvorsorge zu investieren. Besonders Frauen, Alleinerziehende, Beschäftigte im informellen Sektor und Gelegenheitsarbeiter sind benachteiligt.¹⁶ Nur 25% der Kolumbianer sind im Pensionssystem, davon 18% in der privaten und 7% in der staatlichen Option.¹⁷

Um staatlichen Rentenanspruch zu erwerben, müssen Frauen das 55. Lebensjahr erreicht haben und Männer das 60. Zudem müssen sie mindestens 1000 Wochen in das System einbezahlt haben. Die Höhe der Rente ist abhängig von der Dauer der Einzahlung (65 % des durchschnittlichen Gehalts während der ersten 1000 Einzahlungswochen, Aufstockung bei längerer Einzahlung bis auf 85 % möglich). Der niedrigste Satz ist äquivalent zum Mindestlohn.¹⁸

Aufgrund von Korruption und mangelnder Planung ist die Zukunft der staatlichen Rente nicht gesichert. Der ehemalige Finanzminister Juan Camilo Restrepo bezeichnet das System daher als „Zeitbombe.“¹⁹

Soziale Absicherungen

Eine Arbeitslosenversicherung im deutschen Sinne besteht nicht. Zwar zahlen Arbeitgeber ein Monatsgehalt im Jahr in einen Fond ein (*cesantías*). Dieses Geld kann jedoch an den Arbeitnehmer ausbezahlt werden, wenn er als Grund die Erziehung der Kinder, Hausbau oder Hauskauf angibt. Die meisten lassen sich das Geld auszahlen, sodass in der Praxis kaum jemand über eine wirkliche Arbeitslosenversicherung verfügt. Für den informellen Sektor, in dem knapp 60% der Kolumbianer beschäftigt sind,²⁰ besteht überhaupt kein Mechanismus dieser Art.

Privateigentum zu fördern ist Bestandteil der kolumbianischen Staatsideologie. Der Staat gewährt Zuschüsse und günstige Kredite zum Kauf von Häusern bis zu einem gewissen Höchstbetrag (eine Art „Eigenheimzulage“). Wer seine *Cesantías* einsetzt oder zuvor in den staatlichen Sparfond (*Fondo Nacional de Ahorros*) eingezahlt hat, erhält von diesem Fond günstigere Kredite als bei privaten Banken.

Der Staat gewährt den ärmsten Familien sogar einen Zuschuss für den Hauskauf von bis zu 22 Mindestlöhnen (ca. 3600€). Nach einer Reform von 2007 wird dieser Zuschuss nicht mehr abhängig von der Art und dem Zustand des Hauses vergeben, sondern nach der Bedürftigkeit der Familie. Die Kriterien sind: Einstufung der Bedürftigkeit nach der SISBEN-Skala (siehe Gesundheitswesen), Anzahl und Bedürftigkeit der Familienmitglieder, Ersparnisse und Häufigkeit bisheriger erfolgloser Anträge von Zuschüssen. Auch für die Renovierung städtischer Häuser und Wohnungen können sozial schwache Familien staatliche Hilfen beantragen.

¹⁶ UNDP. Human Development Report 2005:

http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_COL.html

¹⁷ Interview mit Mauricio Cardenas, Direktor von FEDESAROLLO, 24.02.08.

¹⁸ Verfassung, Art. 33, 34, 35. Presidencia de la República. <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>

¹⁹ GestioPolis. <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/pensionescolombia.htm>

²⁰ Sánchez, Fabio: Desigualdad del ingreso 1976-2004, in: 35 años FEDESAROLLO: Coyuntura económica, Bogotá 2005

Eine Sozialversicherung gibt es dagegen nicht. Allerdings haben die Ärmsten einen kostenlosen Zugang zu allen Leistungen des Gesundheitssystems („SISBEN 0“).

Öffentliche Grundversorgung (*servicios públicos*)

Der Sektor der öffentlichen Grundversorgung ist ein klassisches Beispiel einer Ordnung im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft. In den 90er Jahren wuchsen in nur zwei Staaten Lateinamerikas die Investitionen in die öffentliche Grundversorgung, in Chile und in Kolumbien. Während in Chile öffentliche Mittel verwendet wurden, geschah dies in Kolumbien durch private Investoren. Dadurch wurden die Abdeckung und die Qualität der Leistungen erhöht. Gleichzeitig sanken die Preise.

Die Verfassung (Artikel 365) schreibt vor, die öffentliche Grundversorgung soll von zwei Grundgedanken geleitet werden: Sie soll effizient und sozial verträglich zugleich sein. Die Leistungen können von staatlichen Einrichtungen oder von privater Hand erbracht werden. Eine staatliche Regulierungsbehörde sorgt für den sozialen Aspekt bei Beteiligung von Privatunternehmen.

Dieses technokratische System von 1994, das von der Verfassung geschützt wird, steht unter zunehmendem Druck aus der Legislativen. Politiker, besonders Abgeordnete des regional zusammen gesetzten Repräsentantenhauses, haben ein Interesse daran, dieses System zu Fall zu bringen und zu einem System von Konzessionen zurück zu kehren. Zu ihrem Vorteil wäre es, wenn sie in ihrem Wahlkreis staatliche Konzessionen (Monopole) an bevorzugte Anbieter vergeben könnten, selbst von den Einnahmen profitierten (statt die staatliche Überwachungsbehörde) oder nach Belieben die Preise für Leistungen als „politisches Geschenk“ herabsetzen könnten.

Derzeit wird ein Vorschlag eines konservativen Abgeordneten aus der Region Huila diskutiert, der den privaten Unternehmen verbieten will, ihre Fixkosten an die Kunden weiter zu geben. Das würde zum Rückzug vieler privater Anbieter aus diesem Bereich führen. Präsident Uribe könnte diesen Gesetzesvorschlag, falls er durch den Senat kommt, als verfassungswidrig erklären. Denn er würde das Effizienzprinzip verletzen. Dennoch wurde der erwähnte Abgeordnete in seinem Heimatkreis als Held bejubelt.²¹

Ein weiteres soziales Element in diesem Bereich ist die Einteilung von Wohngebieten in sechs verschiedene Sozialklassen (*estratos*). Nur die Bewohner von Gebäuden und Vierteln, die als Estrato 3 klassifiziert sind, zahlen die tatsächlichen Preise für Strom, Wasser, Gas und Telekommunikation. Estratos 1 und 2 werden von den Estratos 5 und 6 subventioniert. Während dieses System zweifellos zur sozialen Gerechtigkeit beiträgt, werfen Kritiker ihm andererseits vor, soziale Diskrepanzen zu zementieren und Wohnviertel zu stigmatisieren.²²

Um der Korruption in den Gemeinden entgegen zu wirken, hat die Regierung Uribe im Dezember 2007 jenen Kommunen gedroht, die üblichen Transferleistungen aus Bogotá zu streichen, falls sie innerhalb von 18 Monaten immer noch keine flächendeckende Trinkwasserversorgung aufgebaut haben. Dies ist in 670 Kommunen der Fall.

²¹ Interview mit Dr. Julián López, Jura-Professor für Öffentliches Recht an der Universität Javeriana, Bogotá 24.02.08

²² Uribe, Consuelo/Vásquez, Socorro/Pardo, Camila: Subsidiar y segregar: la política de estratificación y sus efectos sobre la movilidad social en Bogotá, in: Papel Político 11 (2006) 1; Pardo, Camila/Vásquez, Sororro: Calidad de vida y movilidad social: el caso del acceso a los servicios públicos en Bogotá, in: Papel Político 12 (2007) 1

Sozialpartner

Die kolumbianische politische Kultur im Allgemeinen und das Verhältnis der Sozialpartner zueinander im Besonderen sind von Konfrontation statt Konsens geprägt. Zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern bestehen häufig ideologische Gräben, Misstrauen und nur wenige Dialogstrukturen. Dies ist teilweise aus der bis heute bestehenden oligarchischen Wirtschaftsordnung zu erklären, die Arbeitnehmern kaum einen Zugang zur Mitbestimmung ermöglicht hat. Zwar gibt es ein Recht auf Streik in privaten Betrieben (Art. 56 Verf.), doch durch eine sehr flexible Arbeitsgesetzgebung fürchten viele Arbeitnehmer Entlassungen oder ein Ende ihrer Zeitverträge.

Die Verfassung (Art. 56) hat eine „permanente Kommission“ eingerichtet, in der Mitglieder der Regierung sowie Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite vertreten sind. Dieses Gremium soll sich mit strittigen Fragen befassen, wie z.B. Arbeitsrechtsreformen. In der Praxis jedoch werden fast nur in zwei Bereichen Entscheidungen regelmäßig diskutiert: Die jährliche Anhebung des Mindestlohns und Mindestquoten für Ausbildungsplätze in Betrieben. Diese Quoten werden zusammen mit der staatlichen Berufsbildungsagentur (SENA) festgelegt.

In der Regel liegt die Anhebung des Mindestlohns leicht über der Inflationsrate. Im Jahr 2008 beträgt der Mindestlohn 461.000 Pesos (165 €) monatlich.²³ Neben dem Mindestlohn wird Arbeitnehmern ein Fahrtkostenzuschuss gewährt, die bis zu zwei Mindestlöhne monatlich verdienen. Im Jahr 2008 beträgt der Zuschuss 55.000 Pesos (20 €).²⁴ Falls die oben erwähnte Kommission keinen Konsens zur Anhebung des Mindestlohns findet, kann die Regierung diesen per Dekret festlegen.

Die Krise der Gewerkschaften hat mehrere Gründe.

1) Durch den Konflikt im Land stehen Gewerkschaftsangehörige besonders in den Regionen oft unter lebensgefährlichem Druck durch Paramilitärs und andere Gewalt-Gruppen. Seit 1986 sind etwa 2500 Gewerkschafter ums Leben gekommen (was allerdings nicht in jedem einzelnen der Fälle mit ihrer Funktion zusammen hängen muss).²⁵ Dieser Missstand wird von den Demokraten im US-Kongress als Argument benutzt, das ausgehandelte Freihandelsabkommen mit Kolumbien nicht in Kraft zu setzen.

2) Die Flexibilisierung des Arbeitsrechts unter der Regierung Uribe hat dazu geführt, dass Arbeitsverhältnisse im Schnitt kürzer geworden sind. Auch wenn dies die Phasen der Arbeitslosigkeit verkürzt und bessere Chancen ermöglicht hat, im formalen Sektor Arbeit zu finden,²⁶ schwächt dies die Verhandlungsposition der Arbeitnehmerseite.

3) Das Recht auf individuelle Klagen (*tutelas*) durch die Verfassung 1991 auch in sozialen Grundrechten hat die Notwendigkeit des kollektiven Verhandels reduziert. Die Kosten und Risiken, sich Gewerkschaften anzuschließen, sind höher, als eine Einzelklage beim Verfassungsgericht einzureichen.

²³ Zur relativen Einordnung: Der Warenkorb einer vierköpfigen Familie hat einen Wert von ca. 900.000 Pesos. Somit würde eine Familie mit zwei erwerbstätigen Familienmitgliedern, die den Mindestlohn verdienen, nur knapp über der Armutsgrenze liegen.

²⁴ DANE. http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=

²⁵ Human Rights Watch, Pressemitteilung 07.11.2007, <http://hrw.org/spanish/docs/2007/11/07/colomb17287.htm>

²⁶ Bernal, Raquel: El mercado laboral colombiano: qué ha pasado, qué se ha hecho y qué falta por hacer?, in: 35 años de FEDESAROLLO: Coyuntura económica, Bogotá 2005

4) Einige Gewerkschaftsgruppen sind durch Guerilla oder linksextreme Ideologen unterwandert oder beeinflusst. Dadurch hat der gesamte Gewerkschaftssektor eine Rufschädigung in der öffentlichen Meinung hinnehmen müssen. Dies wird durch die allgemeine Polarisierung der Gesellschaft noch verstärkt.²⁷

Bildungswesen

Die soziale Mobilität in Kolumbien ist die zweitgeringste in ganz Lateinamerika nach Brasilien. Die Bildung der Kinder ist mit etwa 70% von der Bildung der Eltern abhängig (zum Vergleich: in den USA liegt der Wert bei etwa 30%).²⁸

Zwar verfügt Kolumbien über wenige, aber sehr renommierte öffentliche Universitäten, und viele teure Privatuniversitäten bieten Stipendien für Begabte aus einkommensschwachen Familien an. Doch die meisten Jugendlichen erhalten nicht erst die Gelegenheit, so weit zu kommen. Sie scheitern bereits an der miserablen Qualität der formalen Bildung in Kindergärten und an den primären und sekundären Schulen. In den Provinzen und kleineren Städten ist dieser Unterschied noch stärker zu spüren.

Im Bildungswesen besteht ebenfalls eine Verzahnung zwischen staatlicher Regulierung und privater Dienstleistung. So wurde 1991 mit Hilfe der Weltbank für zehn Jahre das Voucher-System eingeführt, das Armen den Zugang zu Sekundär-Schulen erleichtern sollte. In Bogotá vergibt die Stadtverwaltung Schul-Lizenzen an private Anbieter, die überdurchschnittliche Leistungen ihrer Schüler in den vorausgegangenen fünf Jahren nachweisen können.²⁹

Insgesamt lässt sich eine langsame Verbesserung der öffentlichen Bildungseinrichtungen feststellen sowie eine steigende Nachfrage nach Plätzen in öffentlichen Schulen. Inzwischen liegt die Abdeckung im Primärschulwesen bei mehr als 95% in Städten und 90% auf dem Land, und im Sekundarschulwesen bei 88% (Stadt) bzw. 61% (Land).³⁰ Nach Angaben der Regierung wurden zwischen 2002 und 2006 insgesamt 1,4 Mio. Plätze in der Grund- und Mittelschulbildung geschaffen, was sich in einem Anstieg der Abdeckung von 81,6% auf 90% niederschlägt. Auf dem Gebiet der höheren Bildung wurden mehr als 300.000 Plätze geschaffen, so dass die Abdeckung in dem erwähnten Zeitraum von 20% auf 29% stieg.³¹

Regionaler Ausgleich

Kolumbien, ein regional extrem diverses Land, hat in den vergangenen Jahren eine klassische Dezentralisierung durchlaufen, wie viele andere Schwellenländer mit Unterstützung ausländischer Entwicklungsberatung. Der Trend geht jedoch wieder zurück. Im Jahr 2008 werden 14,4% des nationalen Budgets an die unteren Gebietskörperschaften weiter geleitet (Dezentralisierungsquote). 2002, als Uribes Amtszeit begann, waren es noch 19,3%. Ab 2009 sollen die Beträge wieder leicht prozentual steigen.

²⁷ Interview mit Dr. Julián López, Jura-Professor für Öffentliches Recht an der Universität Javeriana, Bogotá 24.02.08; Interview mit Mauricio Cardenas, Direktor von FEDESARROLLO, Bogotá 24.02.08

²⁸ Gaviria, Alejandro: Movilidad social: realidad, opinión y consecuencias, in: 35 años de FEDESARROLLO: Coyuntura económica, Bogotá 2005

²⁹ Valderrama, Mabyr: Colombia, in: Crecimiento y Progreso Social en América Latina, KAS, Rio de Janeiro 2008

³⁰ Barrera, Felipe: La política de educación en Colombia 1957-2004, in: 35 años de FEDESARROLLO: Coyuntura económica, Bogotá 2005

³¹ Botschaft der Republik Kolumbien in Berlin, Pressemitteilung 02.10.2007

Mit den Überweisungen geht allerdings nicht unbedingt mehr Selbstbestimmung einher. Das Prinzip der Subsidiarität ist in Kolumbien eher schwach entwickelt. Die Zentrale bestimmt zum großen Teil, zu welchen Zwecken das Geld eingesetzt wird. Mit diesem Hebel hat die Zentralregierung einerseits Korruptionsmöglichkeiten eingeschränkt, andererseits jedoch auch Handlungsoptionen der unteren Einheiten. Lediglich 10% der Überweisungen stehen den Regionen und Gemeinden zur freien Verfügung.

Die Gebietskörperschaften müssen sich an strikte Vorgaben halten. Legen sie nicht offen, wie sie das Geld ausgegeben haben, werden die Überweisungen eingefroren. 58,5% der Überweisungen müssen sie beispielsweise für Bildung ausgeben und 24,5% für das Gesundheitswesen.

Neben den Überweisungen aus dem zentralen Steuerhaushalt existieren zwei weitere Mechanismen der regionalen Strukturförderung. Die so genannten *regalias* sind Einnahmen aus der Rohstoff-Förderung. Von ihnen verbleiben 30% in den Förderregionen, und der Rest wird an andere Gebietskörperschaften verteilt. Die *impuestos parafiscales* sind Unternehmenssteuern, die durch staatliche Dienstleistungsinstitutionen in den Regionen verteilt werden, vor allem durch die Berufsbildungsagentur SENA und das familiäre Wohlfahrtswerk (*Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*).

Insgesamt bringen Bogotá und die Region Antioquia (Hauptstadt: Medellín) rund 70% der Mittel zur regionalen Strukturförderung auf. Trotz der Bemühungen hat laut Statistiken die Kluft zwischen urbanen und ländlichen Gebieten in den vergangenen Jahren eher zugenommen.³² Das mag auch Folge des bewaffneten Konflikts sein, der vor allem auf dem Land stattfindet.

Kartellgesetze

Durch die notorische Verstrickung zwischen Politik und Wirtschaft ist die Diskussion um wirksame Kartellgesetze relativ neu in Kolumbien. Zwar verpflichtet die Verfassung von 1991 den Staat, marktbeherrschende Stellungen von Unternehmen zu verhindern, dennoch ist die Wirtschaft in vielen Bereichen stark monopolisiert. Sanktionen werden kaum ausgesprochen oder sind kaum durchzusetzen.

Die staatliche Aufsichtsbehörde (*superintendencia de empresas*) hat gegen die politisch-ökonomische Klasse kaum eine Chance. Sie hat administrativen Charakter und ist dem Ministerium für Handel, Industrie und Tourismus zugeordnet. Eher mussten schon Vorsitzende der Aufsichtsbehörde ihren Hut nehmen, als dass Monopolbildungen und Marktmissbrauch bestraft wurden.³³

Umweltschutz

Seit der Verfassung 1991 sind Fortschritte im Bereich der Umweltgesetzgebung erzielt worden, während das Thema davor so gut wie keine Rolle spielte. Abgaben für Umweltsünder im privaten Sektor, Abgasuntersuchungen für Fahrzeuge und Ähnliches sind Bestandteile des Verursacherprinzips. Das Bewusstsein ist geschärft worden und Einzelklagen (*tutelas*) sind möglich. Allerdings lässt die Umsetzung in der Praxis noch sehr zu Wünschen übrig.

³² Castro, Jaime: Algunas informaciones acerca del comportamiento de las transferencias a los municipios de Colombia desde 2000, Hintergrundpapier von Colprensa, 17.08.2006; Interview mit Paula Acosta, FEDESAROLLO, Bogotá 04.04.08

³³ Interview mit Mauricio Cardenas, Direktor von FEDESAROLLO, Bogotá 24.02.08

Das Ministerium für Umweltschutz wurde unter der Regierung Uribe mit dem Ministerium für Infrastruktur zusammengelegt. Kritiker sehen darin eine Vernachlässigung des Prinzips des Umweltschutzes zu Gunsten wirtschaftlicher Interessen und Investitionen.

Tradition der Technokraten

Kolumbien hat eine starke technokratische Tradition, sowohl im ökonomischen wie im juristischen Bereich. Dies hat sich in Kontinuität und Verlässlichkeit in der Wirtschaftspolitik jenseits politischer Tagesinteressen niedergeschlagen, in intelligenten Lösungen in Einzelfällen und somit auch in ein stabiles ökonomisches Fundament als Bedingung für eine Soziale Marktwirtschaft.

Bereits seit Ende der 60er Jahre (Regierung Lleras Restrepo 1966-70) hat sich eine Technokraten-Kaste etabliert, die sich mitunter auch wirtschaftspolitischen Forderungen der internationalen Finanzinstitutionen widersetzt hat, um Reformen sozial abzdämpfen. Heute ist der Think Tank FEDESAROLLO (ein Kooperationspartner der KAS in Kolumbien) Sammelpunkt und häufig auch Zufluchtsort der Wirtschaftstechnokraten, die sich nicht oder nicht mehr in der Politik aufhalten.

Besonders profitiert von der technokratischen Tradition hat die Zentralbank (*Banco de la República*). Ihre Unabhängigkeit ist mit der Verfassung von 1991 festgeschrieben. An ihrem Beispiel zeigt sich, dass der Respekt vor der Unabhängigkeit der Bank tiefer sitzt als das pure Einhalten notwendiger Regeln. Er ist in die politische Kultur des Landes übergegangen. Denn mit der Wiederwahl des Präsidenten 2006 konnte Uribe durch seine lange Amtszeit inzwischen eine Mehrheit des Vorstands der Zentralbank mit „seinen Leuten“ besetzen. Obwohl dies der Fall ist und die Mehrheit aus Urbisten besteht, hat sich die Politik der Bank nicht geändert. In einigen Fällen hat der Präsident sogar die Politik der Bank scharf attackiert, da diese von ihrem Prinzip der Geldstabilität nicht abweichen wollte.

Allgemein haben politische Institutionen seit 1991 an Gewicht gegenüber der Technokratenkaste gewonnen, was nicht unbedingt bedeutet, dass technokratische Lösungen ausgehöhlt werden (siehe Zentralbank). Nach Ansicht von Mauricio Cardenas, Direktor von FEDESAROLLO, mag dies in Einzelfällen zwar problematisch sein, „ist aber gut für die institutionelle Entwicklung eines Landes.“³⁴

Umgekehrt haben sich Technokraten in Regierungsfunktionen etabliert. Hervorzuheben ist hierbei das Nationale Planungsamt (*Departamento Nacional de Planeación, DNP*), das fest in Händen von Technokraten ist. Auch Ämterbesetzungen finden mitunter nach technokratischen Gesichtspunkten statt, besonders gilt dies für Finanzminister.

Die Jahre unter Uribe

Die Bilanz der Regierung Uribe in der Sozialpolitik fällt widersprüchlich aus. Einerseits hat Uribe weder im politischen Diskurs noch in der Praxis große Akzente im sozialen Bereich gesetzt. Andererseits hat er in einigen Bereichen größere Fortschritte als seine Vorgängerregierungen erzielt. Das hat er auf indirektem Weg erreicht, vor allem durch seine

³⁴ Interview mit Mauricio Cardenas, Direktor von FEDESAROLLO, Bogotá 24.02.08; Botero, Rodrigo: Una nota sobre la tecnocracia colombiana, in: 35 años de FEDESAROLLO: Coyuntura económica, Bogotá 2005

Politik der Demokratischen Sicherheit. Diese zielt auf die Erhöhung der Sicherheit im Land, was mehr Bewegungsfreiheit und Tourismus schafft, sowie Anreize für Investitionen aus dem In- und Ausland. Außerdem verfolgt die Regierung Uribe eine restriktive Haushaltspolitik, vermeidet Neuverschuldungen und versucht, die Staatsverschuldung langfristig zu senken. Diese Kombination hat das Wirtschaftswachstum angekurbelt, Kapital ins Land (zurück) geholt und in diesen Rahmenbedingungen eine soziale Dividende erzielt, die Uribes Vorgänger mit direkten Sozialausgaben nicht erreichen konnten. Nach Ansicht von Cardenas ist unter Uribe das Soziale ein Nebeneffekt, der allerdings größere Wirkung erzielt als mancher Versuch, mit der Ausgabenseite die Armut zu senken.³⁵

Ein weiteres Verdienst der Regierung Uribe sind Bemühungen, die staatliche Verwaltung effektiver zu gestalten und die Korruption zu verringern (*good governance*). Seit 2002 haben sich nach Angaben der Weltbank die Governance-Indikatoren in Kolumbien wieder positiv entwickelt. Die Reform der öffentlichen Verwaltung unter Uribe zeigt Wirkung. Allein der Indikator Korruptionskontrolle hat sich danach zwischen 1998 und 2006 um 90% verbessert. In Sachen Regierungseffizienz stieg das Barometer der Weltbank zwischen 2002 und 2005 um 75%. Schlecht schneidet das Land dagegen bei den Kriterien politische Stabilität ab aufgrund des Gewaltrisikos durch den Binnenkonflikt und beim Vertrauen der Bürger in den Rechtsstaat.³⁶

Interessant ist auch die Wahrnehmung der sozialen Frage in der Bevölkerung nach Abnahme der Gewalt im Land. Laut einer Meinungsumfrage vom Mai 2007 ist seit dem Amtsantritt Uribes die Sorge um die soziale Kluft in der Gesellschaft gewachsen; Themen wie Armut, Erziehung, Gesundheitsfürsorge stehen für 92 Prozent der Kolumbianer an erster Stelle. Vor fünf Jahren waren es lediglich 51 Prozent. Die Gewalt im Land stellt heute nur noch für 76 Prozent die größte Sorge da (statt 92 Prozent vor fünf Jahren). Uribes Politik der Demokratischen Sicherheit hat also den politischen Freiraum geschaffen, sich mit anderen drängenden Themen des Landes auseinanderzusetzen, die bisher von keiner Regierung gelöst worden sind.³⁷

Problematisch dabei ist, dass die soziale Komponente von der außen- und wirtschaftspolitischen Konjunktur abhängt. Gewinnen militärische Notwendigkeiten an Bedeutung durch Offensiven der Guerilla-Gruppen oder durch militärische oder ökonomische Konflikte mit Nachbarländern wie Venezuela oder Ecuador, leidet die Wirtschaft darunter und damit auch die indirekte soziale Dividende. Das führt zu einem Teufelskreis, weil die soziale Frage stets in einem engen Verhältnis zum Konfliktpotenzial im Land gestanden hat. Zugleich zeigt die Statistik, dass sich die legale Wirtschaft des Landes stets umgekehrt proportional zur Schattenwirtschaft (Drogen, Schmuggel, etc.) entwickelt. Diese Komponenten sind eng miteinander verbunden. Bei einer negativen Entwicklung der Faktoren sinkt die soziale Dividende, ohne dass diese strukturell aufgefangen werden könnte. Laut Schätzungen der Weltbank würden die Kolumbianer um die Hälfte monatlich mehr verdienen als heute, wenn vor 20 Jahren der Binnenkonflikt mit einem Friedensschluss beendet worden wäre.³⁸

Ebenso eine Konsequenz der Uribe-Jahre und der breiten Regierungskoalition im Mitte-Rechts-Spektrum ist, dass der soziale Diskurs von den Oppositionsparteien im linken Spektrum (Liberale, Polo Democrático) glaubhafter vertreten wird als von den Parteien der Regierungskoalition. Auch die Frage nach der Entschädigung von Opfern des Konflikts im Friedensprozess mit den Paramilitärs hat eine sensible soziale Komponente, die von den

³⁵ Interview mit Mauricio Cardenas, Direktor von FEDESARROLLO, Bogotá 24.02.08

³⁶ Valderrama, Mabyr: Colombia, in: Crecimiento y Progreso Social en América Latina, KAS, Rio de Janeiro 2008

³⁷ Revista Semana, 06. Mai 2007

³⁸ Valderrama, Mabyr: Colombia, in: Crecimiento y Progreso Social en América Latina, KAS, Rio de Janeiro 2008

Regierungsparteien vernachlässigt worden ist. Dies könnte bei den nächsten Präsidentschaftswahlen 2010 Konsequenzen haben.

Schlussfolgerungen

In den vergangenen 15 Jahren hat Kolumbien eine Wandlung durchlaufen hin zu einem Verfassungsmodell des sozialen Rechtsstaats mit marktwirtschaftlichem Fundament, das in der Praxis jedoch noch beträchtliche Lücken aufweist.

Formell beinhaltet die Verfassung von 1991 das notwendige Regelwerk, das einen Kapitalismus mit menschlichem Antlitz möglich machen könnte. Ebenso vorhanden ist die Struktur eines freien Marktes mit unabhängigen Institutionen, die selbst von der Alltagspolitik mitunter schwer beeinflusst werden können. Es besteht ein gesellschaftlicher Grundkonsens der Bedeutung der Entwicklung des Individuums und seiner Entscheidungsfreiheit. Die Gewaltenteilung funktioniert im Großen und Ganzen auf der Ebene der nationalen Politik, weniger jedoch in den Provinzen. In einigen Bereichen wie in der Grundversorgung und dem Gesundheitswesen sind intelligente Lösungen gefunden worden, die sich von den Prinzipien der Effizienz mit privater Beteiligung und sozialer Gerechtigkeit zugleich leiten lassen.

Insgesamt mangelt es weniger an formalen Regeln als an einem gesellschaftlichem Grundkonsens, Polarisierungen und teilweise emotionale Ideologisierungen zu überwinden. Zudem fehlt es am Willen der Wirtschaftsoligarchie, einschneidende Veränderungen einzuleiten und hinzunehmen, die von mehr Mitbestimmung bis hin zu kartellrechtlichen Beschränkungen reichen. Ungehemmte Vorteilsnahme an Verbrauchern durch mangelnde Überwachung prägt weiterhin das Bild.

Besonders problematisch für eine Entwicklung der Chancengleichheit ist die mangelnde vertikale Mobilität in der kolumbianischen Gesellschaft durch ein exklusives Bildungswesen, das vor allem in tertiären und sekundären Bereich erhebliche Mängel aufweist. Hinzu kommen gesellschaftliche Traditionen, die soziale Schichtungen zementieren.

Nichtsdestotrotz sind in Kolumbien die Voraussetzungen grundsätzlich geschaffen, einen Mittelweg zwischen Neoliberalismus und Sozialpopulismus zu finden, die beide auf dem Kontinent in Vergangenheit und Gegenwart die drängende soziale Frage nicht haben lösen können. Ein sichtbarer Erfolg der Armutsbekämpfung in Lateinamerika ist auch deshalb so dringend, da davon langfristig die Akzeptanz der demokratischen Regierungsform abhängen wird. Selbst in Kolumbien, eine der ältesten und stabilsten Demokratien Lateinamerikas, ist die soziale Leistung dieser Staatsform ungenügend geblieben. Die noch relativ jungen Reformen hin zu einer sozialen Marktwirtschaft könnten bei positiver Entwicklung daher in vieler Hinsicht zur Stabilität des konfliktgebeutelten Landes und der Region beitragen.