

/// Chavismus und Peronismus à la Kirchner sind am Ende

DIE GESCHEITERTE UMVERTEILUNGSPOLITIK IN LATEINAMERIKA

RALPH ROTTE /// Die hauptsächlich von linksgerichteten bzw. populistischen Regierungen in Lateinamerika in den letzten ein bis zwei Jahrzehnten betriebene Umverteilungspolitik hat auf den ersten Blick zu eindrucksvollen Erfolgen geführt. Die offizielle Armutsquote wurde beinahe halbiert, der Anteil der extrem Armen um mehr als 50 % gesenkt und die Mittelschicht auf etwa ein Drittel der Bevölkerung ausgeweitet. Diese Performance krankt jedoch daran, dass sie offenbar nicht nachhaltig ist.

Das „Modell K“ Struktur

Der Erfolg der Umverteilungspolitik beruht vor allem auf den Einnahmen aus dem „commodity boom“ auf dem Weltmarkt und wurde weiters durch Staatsverschuldung finanziert. Dazu wurden öffentliche Ausgaben für Sozial- und Gesundheitsprogramme, Subventionen, etwa um die Preise von Lebensmitteln, Medikamenten und Treibstoff niedrig zu halten, und höhere Mindestlöhne etwa über die staatlichen bzw. verstaatlichten Öl- und Gaskonzerne finanziert. Außerdem wurden die Einnahmen aus anderen verstaatlichten Branchen oder die Steuern und Abgaben der Unternehmen genutzt, die vom Export von Roh-

stoffen und Agrarprodukten profitierten. Exemplarisch für diesen Ansatz ist das argentinische „Modell K“ der Kirchners mit seinen flächendeckenden Subventionen, regelmäßigen Lohnsteigerungen, Mindestlöhnen und Preisregulierungen zur Stützung des Konsums der ärmeren Schichten.

Aber mit dem Preisrückgang bei Metallen und vor allem bei Erdöl auf den Weltmärkten, weniger möglicherweise bei Agrarprodukten, aufgrund konjunktureller und struktureller Änderungen in der Nachfrage, fällt ein wesentlicher Teil der Finanzierungsquellen der Umverteilungspolitik weg und offenbart die strukturellen Probleme dieses Modells.



Auch Christina Kirchner hat letztlich nicht die in sie gesetzten Erwartungen und ihre Versprechen erfüllt.

Probleme

Finanziert wurden vor allem staatliche Konsumausgaben für Transfers an die ärmeren Bevölkerungsschichten, eine Vermehrung der staatlichen Bediensteten, der Import von Nahrungsmitteln und anderen Konsumgütern etc. Insbesondere die staatliche Subventionierung der Preise für Lebensmittel, Medikamente oder Treibstoff verzerrt zudem die Statistik zur Armutsreduktion.

Die UMVERTEILUNGSPOLITIK in Lateinamerika beruht auf Staatsverschuldung und einem vorübergehenden Wirtschaftsboom.

Demgegenüber wurden notwendige Investitionen in die Infrastruktur, das Bildungswesen, technologische Innovation etc. vernachlässigt. Damit

wurde auch versäumt, die einseitige Abhängigkeit von Rohstoff- und Agrexporten durch eine Diversifizierung der Wirtschaft abzubauen. Wir haben es in Lateinamerika also mit einer Art „Dutch Disease“ zu tun, wie sie für einseitig rohstoffexportierende Staaten nicht untypisch ist. In der Boom-Zeit ging laut Weltbank die Armut nicht zuletzt durch Lohnsteigerungen für ungelernete Arbeitskräfte zurück, was impliziert, dass auch kein unmittelbarer Anreiz zu einer Verbesserung der Qualifikation der „labour force“ bestand.

Verstärkt wurde dies durch das ineffiziente Management der verstaatlichten Industrien, indem sogar Reinvestitionen in die Betriebe zur Aufrechterhaltung ihrer Leistungsfähigkeit unterlassen wurden. Bekanntestes Beispiel hierfür ist natürlich der venezulanische Ölkonzern PDVSA, dessen tägliche Öl-

förderung innerhalb von zehn Jahren um etwa ein Drittel zurückging.

Ergänzend wurden die relativ geringe Produktivität und die mangelnde Innovation in den meisten lateinamerikanischen Ländern dadurch verstärkt, dass die Mitgliedstaaten des Mercosur zunehmend eine Abschottungspolitik gegenüber dem Weltmarkt betrieben und auch die regionale Integration stagnierte. Aufgrund relativ kleiner Binnenmärkte (z. B. im Vergleich zur EU oder zu NAFTA, vielleicht mit Ausnahme Brasiliens) und mangelnden Wettbewerbs wurden unproduktive Wirtschaftsstrukturen, von kleinen Werkstätten bis hin zu nationalen Monopolen und Oligopolen, bewahrt.

Die Finanzpolitik in vielen Staaten versäumte es, in den Boom-Zeiten Reserven zu bilden. Stattdessen waren die Staatshaushalte selbst bei hohen Wachstumsraten und sprudelnden Exporteinnahmen defizitär (z. B. 2013: Argentinien ca. -2,6 % des BIP, Brasilien -3,6 %, Venezuela ca. -14,2 %). Die Finanzierung der Defizite durch die Druckerpresse führte zu steigender Inflation (z. Zt. ca. 20 % in Argentinien, über 60 %, nach anderen Quellen über 150 % in Venezuela), die die nominalen Einkommenszuwächse der Bevölkerung konterkarierte. Für eine effektive fiskalische Bekämpfung der jetzt einsetzenden Krise fehlt nun oft der finanzpolitische Spielraum.

Zusammen mit wachsendem staatlichen Dirigismus und einer umfangreichen Bürokratie bei gleichzeitig fehlender Rechtstaatlichkeit in den meisten Ländern führte die Inflation zu Kapitalflucht, Kapitalverkehrskontrollen und einer Abschreckung ausländischer Investitionen, welche aufgrund der typischerweise niedrigen Sparquo-

te in Lateinamerika für die Realisierung von z. B. Infrastrukturmaßnahmen nötig sind, ganz zu schweigen vom Misstrauen der Finanzmärkte bezüglich der Kreditwürdigkeit von Staaten wie Argentinien.

In FLORIERENDEN Zeiten wurde nicht reinvestiert oder zukunftsorientiert gehandelt.

Fasst man diese Probleme zusammen, so lässt sich sagen, dass die Umverteilungspolitik und damit die dauerhafte Armutsbekämpfung in Lateinamerika daran kranken und wahrscheinlich bereits gescheitert sind, dass sich das zugrundeliegende wirtschafts-, finanz- und sozialpolitische Konzept an recht kurzfristigen Erfolgen und an einem dauerhaft positiven weltwirtschaftlichen Klima orientiert und gleichzeitig auf die Vernachlässigung von Innovation und Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet ist. Das betriebene Umverteilungsmodell lebt also von der Substanz einer Volkswirtschaft und kann auf die Dauer nicht funktionieren. Ursache hierfür sind zweifellos machtpolitisch-populistische Interessen (Sicherung der Unterstützung großer Bevölkerungsteile durch soziale Wohltaten) und ideologische Gründe (Ablehnung der „kapitalistisch-imperialistischen“ Marktwirtschaft und der Glaube an eine staatlich gemanagte Ökonomie).

Linke Ökonomen verweisen darauf, dass ein strukturelles Problem der Umverteilungspolitik darin bestehe, dass vor allem bei den laufenden Einkommen umverteilt wurde, nicht jedoch bei den Vermögen. Man hatte in den meisten Staaten, mit Ausnahme

Venezuelas, auf die Enteignung von Besitz verzichtet, weil der politische Widerstand etwa von Großgrundbesitzern zu groß war. Venezuela zeigt jedoch, dass auch eine Vermögensumverteilung größeren Stils bei mangelndem Know how, staatlich-bürokratischer Ineffizienz und fehlendem ausländischen Engagement keine positiven Wachstumsimpulse mit sich bringt und vielmehr zu wirtschaftsschädigenden, verschärften politischen Konflikten und weiterer staatlicher Restriktion führt.

Plan B

Die Alternative zu diesem gescheiterten Ansatz ist relativ klar, aber als „neoliberal“ mehr oder weniger diskreditiert, nämlich eine Wirtschafts- und Sozialpolitik, die auf Investitionen, privatwirtschaftliche Initiative, Wettbewerbsfähigkeit und eine allmähliche Öffnung nach außen setzt. Prioritär wären hier verstärkte Investitionen des Staates in Infrastruktur und Bildung, die Schaffung von Anreizen für in- und ausländische Investoren zur Modernisierung und Diversifizierung der Wirtschaft und die Intensivierung der ökonomischen Integration sowohl auf regionaler als auch auf globaler Ebene. Das Muster hierfür wäre also eher die Pazifik-Allianz, bestehend aus Chile, Mexiko, Peru und Kolumbien, die außer Mexiko zudem eine recht stabile Finanzpolitik betreiben, als der Mercosur in seiner gegenwärtigen Verfassung. Wie die empirische Wirtschaftsforschung gezeigt hat, kann dies durchaus mit einer differenzierten Umverteilungspolitik verbunden werden, etwa durch eine (begrenzt) höhere Besteuerung der Reichen und Transfers an die Ärmern,

Das von machtpolitischen und populistischen Motiven getragene Umverteilungsmodell hat NICHT funktioniert.

was aufgrund deren höherer Konsumquote zu einer per Saldo höheren Nachfrage und damit zu Wachstums- und Beschäftigungsimpulsen führen kann.

Bei alledem gibt es aus Sicht der bestehenden linksgerichteten und populistischen Regimes jedoch eine zweifache Crux: Erstens führt eine solche nachhaltigere Strategie erst mittel- bis langfristig zu einem potenziellen Armutsabbau auf breiter Basis und kurzfristig möglicherweise zu strukturellen Anpassungsverlusten, die im Rahmen halbwegs stabiler Staatsfinanzen vielleicht nicht völlig durch Transfers etc. aufgefangen werden können. Eine populistische, letztlich nicht wirklich demokratisch-pluralistisch fundierte Regierung ist jedoch auf kurzfristige Erfolge angewiesen, um sich der Unterstützung der Massen zu versichern und an der Macht zu bleiben.

Zweitens erfordert eine solche Politik einen teilweisen Rückzug des Staates sowie verlässliche Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns, nicht zuletzt in Form einer vertrauenswürdigen Rechtsstaatlichkeit und einer echten Demokratie. Keiner dieser Punkte scheint jedoch letztlich mit dem bolivariischen „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ oder dem Peronismus à la Kirchner vereinbar zu sein.

Dies gilt übrigens wohl auch für die konservativ-oligarchischen Vorstellungen der rechten Seite des politischen Spektrums in Lateinamerika, die ungeachtet liberaler Rhetorik und Programmansätze mehrheitlich an einem fundamentalen wirtschaftlichen wie politisch-gesellschaftlichen Strukturwandel und damit beispielsweise einer Entmachtung der Großgrundbesitzer kaum echtes Interesse haben dürfte.

Ausblick

Interessanterweise hat das beschriebene links-populistische Umverteilungsmodell außerdem Klientelismus, Vetternwirtschaft und Korruption geradezu gefördert. Denn einerseits ist die Umverteilungspolitik ja gerade als Instrument des Klientelismus konzipiert, um bestimmte Teile der Bevölkerung durch materielle Verbesserungen an das Regime zu binden und der populistischen Partei Mehrheiten zu sichern, zumindest bei Präsidentschaftswahlen und möglichst auf nationaler Parlamentsebene. In diesem Sinne sind beide gar nicht voneinander zu trennen. Andererseits geht das lateinamerikanische Umverteilungsmodell ja von einem wachsenden Einfluss des Staates und einer mehr oder weniger theoretisch-ideologisch fundierten Ablehnung privat-marktwirtschaftlicher Allokationsmechanismen aus. Dies führt zu einer Aufblähung der staatlichen Bürokratie und damit zu einer unmittelbaren Zunahme der Gelegenheiten für Nepotismus und Korruption. Dass diese dann tatsächlich auch in hohem Maße genutzt werden, liegt an der engen Verflechtung von ohnehin undemokratisch-klientelistischer politischer und wirtschaftlicher Sphäre, wachsender bürokratischer Komplexität und In-

transparenz und einer quasi ideologischen Legitimation auch offensichtlich ineffizienter Lösungen „zum Wohl des Volkes“ bei gleichzeitig fehlender justizieller Kontrolle (Rechtstaatlichkeit).

Selbst Hugo Chavez' Versuch, zu Beginn seiner Amtszeit eine unzuverlässige Staatsbürokratie durch direkt von der PDVSA finanzierte „grass root“-Organisationsstrukturen in Form der „misiones“ zu umgehen, war in dieser Hinsicht wenig erfolgreich. Denn dadurch wurden Strukturen auf lokaler Ebene geschaffen, die aufgrund unmittelbarer persönlicher Bekanntschaften besonders anfällig für Vetternwirtschaft und Korruption sind bzw. schließlich von der boliviarisch gewandelten Bürokratie doch faktisch übernommen wurden.

Eine langfristig angelegte NEOLIBERALE Wirtschafts- und Sozialpolitik wäre das erfolgreichere Modell.

Mangels Nachhaltigkeit und aufgrund ihres klientelistischen Charakters birgt diese Art von Umverteilungspolitik die Gefahr, zwar zu kurzfristigen Erfolgen bei der Armutsbekämpfung zu führen (trotz der Vorbehalte gegenüber den betreffenden Statistiken wegen Subventions- und Inflationseffekten), aber im Falle einer ernsten strukturellen Krise ins Gegenteil umzuschlagen. Zum einen profitieren ohnehin typischerweise die Teile der Bevölkerung besonders stark, die aus politischer Sicht für den Machterhalt der Regierung besonders wichtig erscheinen. Zum anderen leiden bei einem Kollaps des zuvor beschriebenen Systems oder bei von der ökonomischen Notwendigkeit diktierten Anpassungs-

zwängen, etwa angesichts eines Staatsbankrotts, erfahrungsgemäß stets die sozial Schwächsten am stärksten. Der bei einer Fortführung des bisherigen Umverteilungsmodells zu erwartende massive Rückschlag, der sich ja bereits z. B. in der Versorgungskrise Venezuelas deutlich ankündigt, könnte die Einkommens- und Vermögensverhältnisse wieder auf die ursprüngliche Ungleichheit oder darüber hinaus zurückwerfen, nachdem die strukturellen Faktoren zur Stabilisierung von Chancen in den lateinamerikanischen Staaten, etwa in Form von auf breiter Basis verbesserter Bildung und Qualifikation, aufgrund der genannten Versäumnisse nur schwach ausgeprägt sind.

des wirtschaftsfeindlichen Umverteilungskurses ihrer Regierungen am stärksten in ihrem Lebensstandard getroffen werden dürften. ///



/// PROF. DR. RALPH ROTTE

lehrt am Institut für Politische Wissenschaft, RWTH Aachen University.

Die **UMVERTEILUNGSPOLITIK** macht letztendlich die Reichen reicher und die Armen ärmer.

Selbst ohne einen kompletten Kollaps des bolivariischen oder des peronistischen Wirtschaftsmodells à la Kirchner gibt es in der Krise auch die Gefahr konträrer Umverteilungseffekte, diesmal von Arm zu Reich, wenn man nämlich die hohen und möglicherweise steigenden Inflationsraten in Betracht zieht. Hohe Inflation bedeutet üblicherweise eine Entwertung von Arbeitseinkommen, während Vermögensgrößen wie Immobilien, Grundbesitz etc. in ihrem Wert tendenziell relativ stabil bleiben. Da es unwahrscheinlich ist, dass die armen Schichten der lateinamerikanischen Bevölkerung in den letzten 10 oder 20 Jahren wesentliche Vermögenswerte akquirieren konnten, werden sie diejenigen sein, die in jedem Fall vom Scheitern