

P.B. Nr. 20 - BU/FU

San José, 30. Dezember 1991

EDA

Politisches SekretariatCosta Rica: Schlussbericht

1. Blicke ich auf die politisch-wirtschaftliche Entwicklung Costa Ricas in den vergangenen fünfeinhalb Jahren zurück, die ich in diesem Land verbrachte, überwiegt darin die Konstanz über den Wandel. Das kann positiv und negativ gelesen werden und meint auch beides: Stabilität und Trägheit.

Die politische, soziale und zeitweise auch wirtschaftliche Stabilität ist es, welche die Costarikaner ihr Land stolz die Schweiz Zentralamerikas nennen lässt. Wenn sich aber beim Verfolgen der politischen Debatten und beim Lesen der Zeitungen immer wieder das "déjà-vu-Erlebnis" einstellt, dann tritt das Land offensichtlich an Ort.

Wieviel ist wahr am Cliché der "Schweiz Zentralamerikas" ? Wo verdeckt es mehr oder weniger verdrängte Realitäten ?

Schon 1985, mitten in der Zentralamerikakrise, behauptete der österreichische Politologe Gerhard Drekonja, "dass die "Schweiz Mittelamerikas" ihren Mythos verbraucht hat, auf Vorschuss lebt und Gefahr läuft, ein ganz normales, schäbiges mittelamerikanisches Land zu werden".

Nun, soweit ist es (noch?) nicht gekommen. Vergleicht man die Wirtschafts- und Sozialindizes Costa Ricas mit denen des übrigen Lateinamerika, so kann man dem Land noch immer Grund zu einem gewissen Stolz, wenn auch nicht zu Selbstzufriedenheit zubilligen. Und mehr noch im politischen Bereich zeigt sich Costa Rica weiterhin als "Sonderfall": Das Spiel der formalen Demokratie funktioniert untadelig. Keine Obersten diktieren hinter dem Präsidentenstuhl "Verhaltensregeln". Keine Guerrilla stellt die Legitimität der Staatsmacht in Frage. Keine Todesschwadronen schüchtern Politiker, Gewerkschafter oder die Medien ein. Die regierende Partei hat an der Urne nicht mit Betrug und Bestechung gewonnen. Die einzigen Zusammenstöße mit der Polizei hatten im zu Ende gehenden Jahr bezeichnenderweise San José's Strassenverkäufer, von denen die Regierung die heillos verstopfte Stadt schon lange "säubern" möchte.

Den Gründen dieser privilegierten Situation Costa Ricas ist oft nachgegangen worden. Zu recht werden sie nebst dem Fehlen des Latifundismus während der Kolonialzeit und daher einer traditionell recht ausgeglichenen Sozialstruktur, bei der



relativ frühen Einführung sozialpolitischer Regeln und Einrichtungen und im Zugang des städtischen Kleinbürgertums zur Macht in der Folge des Bürgerkriegs von 1948 gefunden. Die weitgetriebene Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates durch den Kriegssieger "Pepe" Figueres und seiner seither mehrheitlich regierenden Partei PLN, welche unter anderem mit den eingesparten Verteidigungsausgaben (Abschaffung der Armee 1949) und der angemessenen Besteuerung der den Reichtum repräsentierenden Exportwirtschaft (Kaffee und Bananen) finanziert wurde, stellte anscheinend auch jene grosse Bevölkerungsschicht zufrieden, welche "strukturell" von der Macht ausgeschlossen blieb. Radikale Linkskräfte hatten jedenfalls in Costa Rica nie eine Chance. Sogar die Gewerkschaften haben Mühe, ihren Platz zu halten; ihr Einfluss auf die Politik ist minimal. Wie weit der nationale Konsens geht, zeigt die Tatsache, dass die Grundlinien der Politik, trotz regelmässiger Ablösung der beiden grossen Parteien in der Regierungsverantwortung, seit vielen Jahren immer ungebrochen weitergezogen werden.

Eine Idylle, ein "lateinamerikanisches Musterländle" (G. Drekonja), ist trotzdem nicht geschaffen worden. Zum einen haben auch in Costa Rica Wirtschaftswachstum und sozialpolitische Mechanismen nicht ausgereicht, um die Armut weiter Bevölkerungsteile zu überwinden. Wo ein Drittel der Bevölkerung unter der Armutsgrenze lebt, wo bei 3 Millionen Einwohnern rund 140'000 Häuser/Wohnungen fehlen, wo trotz obligatorischem und gebührenfreiem Primarschulunterricht etwa 8 % Analphabeten bleiben, muss man sicher noch von einem "Entwicklungsland" reden.

Zum andern hat das wohlfahrtsstaatliche Modell seine eigenen Probleme, die bekannten Probleme des "Paternalismus", geschaffen.

Auch auf dem politischen Gebiet weist das Land einen grossen Erneuerungsbedarf auf. Stichworte dazu sind etwa Dezentralisierung, Partizipation, Regierungskontinuität und Professionalisierung der Verwaltung.

Schliesslich ist auch Costa Rica von der Seuche der Korruption befallen und der Drogenhandel hat sich als wuchernde Krankheit bis zu hohen Staatsstellen vorgefressen.

Auf die verschiedenen Problembereiche sei im folgenden ein Blick geworfen.

2. Seit Rafael Angel Calderón am 8. Mai 1990 die Regierung übernommen hat, wird Costas Ricas Politik mit fast bedenklicher Ausschliesslichkeit von einem einzigen Thema beherrscht: der Strukturanpassung. Diese Monothematik hat mit der Realität wie auch mit ihrer einseitigen Wahrnehmung zu tun.

Realität: Costa Ricas Wirtschaft muss restrukturiert und den neuen technologischen und weltwirtschaftlichen Bedingungen angepasst werden.



Wahrnehmung: In der fast ausschliesslichen Beschäftigung der Equipe Calderons mit der Reorganisation von Staat und Wirtschaft kommt aber auch deren beschränkte Eigenständigkeit und geringe Führungskapazität zum Ausdruck. Die Strukturanpassungspolitik wird ja weitgehend am Sitz der internationalen Finanzinstitute in Washington formuliert. Der Präsident und seine Minister sind anscheinend vollauf damit beschäftigt, dem Rhythmus der "Melodie aus Washington" zu folgen und finden weder Zeit noch Kraft, ihre Aufmerksamkeit auch auf die anderen Politikbereiche zu richten, die ebenso mutiges Entscheiden und Handeln erforderten.

Zuerst soll von der Realität, von den erneuerungsbedürftigen Rahmenbedingungen der Wirtschaft die Rede sein.

Noch schwerer als in vielen andern Ländern Lateinamerikas lastete hier der Staat auf der Wirtschaft, seit der Partido Liberacion Nacional (PLN) in den sechziger und siebziger Jahren diesem Staat nicht nur breitgestreute Wohlfahrtsaufgaben übertrug, sondern ihn auch zum grössten Unternehmer des Landes machte. In der Krise, während des Uebergangs von den siebziger zu den achtziger Jahren, zeigte sich die Ueberforderung des Modells, und so warf Präsident Monge (1982-1986) das Ruder mit einem ersten Strukturanpassungsprogramm entschieden herum. Seither sind die Regierung Arias (1986-90) und Calderon (1990-1994) damit beschäftigt, Staatsbetriebe zu privatisieren (CODESA), Staatsmonopole aufzuheben (Banken, landwirtschaftliche Kommerzialisierungsgesellschaft, Versicherung), Preise zu liberalisieren, Kreditströme zu deregulieren, Handelshemmnisse abzubauen usw. Wenn heute trotzdem noch ein Anpassungsbedarf besteht, dann deutet dies einerseits auf die Unabschliessbarkeit der Aufgabe, andererseits aber auf die erwähnte Trägheit hin. Einige der drückendsten Lasten sind nämlich längstens als solche erkannt worden, nur fehlt den Regierenden der Mut zum Handeln, beziehungsweise das System zeigt sich als wenig reaktionsfähig. Rafael Angel Calderón steuert ein weiteres, drittes Strukturanpassungsabkommen mit der Weltbank an. Die Unternehmer, von denen weitere Liberalisierungen verlangt werden, unterstützen verbal das Unternehmen. Doch das Kapital bindet seine Unterstützung an die Bedingung, der nächste Anpassungsschritt müsse mehr als bisher auch die Neuordnung des Staates betreffen.

Dass sich der Staat tatsächlich nicht im Gleichgewicht befindet, zeigt sich in einem chronischen, in den letzten Jahren jedoch explosionsartig gewachsenen Budgetdefizit. Einige gewichtige Komponente des Fehlbetrags sind bekannt, und in der Tat verschlechtern diese als Kostenfaktoren die Wettbewerbsbedingungen der costarikanischen Produzenten zum Teil merklich.

Auf der Aufgabenseite steht da an erster Stelle der aufgeblähte und ineffiziente Beamtenapparat. Die Ausgaben für Löhne beanspruchen zusammen mit der Bedienung der Schulden (vor allem der internen) die öffentlichen Finanzen so stark, dass der Handlungsspielraum der Regierung auf ein Minimum eingeschränkt wurde.



- 4 -

"Verfestigt" haben sich weiter die Ausgaben für die Exportförderung (CAT), die beinahe 10 % des Budgets beanspruchen und zudem nicht einmal GATT-konform sind.

Unnötig privilegiert sind aber auch gewisse Lohnempfänger. Der Staat verschleudert riesige Summen, weil sich Lehrer schon mit etwa 45 Jahren und Justizbeamte mit 50 Jahren zur Ruhe setzen können. Zudem erhalten einige Spitzenbeamte unverhältnismässig hohe Altersgelder.

Ebenso unnötig "blutet" der Staat, weil das bestehende Schiedsgerichtsverfahren (Laudos) gewissen Staatsangestellten erlaubt, die Kollektivverträge zu unterlaufen. Abgesehen von den hohen Kosten, verursacht das System auch krasse Ungerechtigkeiten.

Einen ebenso unbeweglichen und grossen Ausgabenposten stellen die Transferzahlungen dar. Dahinter verstecken sich viele "ersessene Rechte", die ihren Sinn längst verloren haben. Als Beispiel sei nur die Subventionierung der Hochschüler genannt. Warum beanspruchen die Kinder wohlhabender Eltern - die grosse Mehrheit der Universitätsstudenten -, fast gratis studieren zu können, wenn diese Eltern andererseits zu hohen Schulgeldern für prestigiose Mittelschulen aufkommen können und wollen?

Strukturanpassung als Staatsreform heisst also vor allem Beseitigung von Privilegien, und das ist ohne politischen Kampf und ohne die Ueberwindung harten Widerstandes nicht zu haben.

Und genau hier versagt das costarikanische "System". Dieses "System" besteht einerseits aus einer müden Subventionsmentalität weiter Kreise (wohl in der Folge des lang geübten Paternalismus) und andererseits in der Furcht vor offener Auseinandersetzung, im Bestreben um unbedingten, wenn auch faulen Frieden.

Selbst die Unternehmer, die lauthals nach einer Staatsreform schreien, wehren sich ja mit Händen und Füssen gegen den Subventionsabbau und gegen eine angemessene Besteuerung.

Damit kommen wir zur Einnahmenseite, deren Struktur sich nicht weniger problematisch zeigt als die Ausgabenseite.

Es mag sein, dass sich ein Drittweltland wie Costa Rica kein ausgefeiltes Erhebungssystem für direkte Steuern leisten kann. Wenn der costarikanische Staat jedoch seine Einnahmen zu über 80 % aus indirekten Steuern und Abgaben bezieht, dann vor allem deshalb, weil die einkommensstarken Klassen nicht bereit sind, ihren gebührenden Steueranteil zu leisten. Und diese Klasse ist ja mit der regierenden Klasse identisch. Von der kaum mehr zu überbietenden Steuerhinterziehung wollen wir nicht einmal reden. Gesprochen werden muss aber von der "legalen Steuerhinterziehung": dem Dschungel von Steuerbefreiungen, dem man unter dem Druck von FMI und Weltbank nun endlich "ans Holz" will.



Statt mit den erkannten Strukturschwächen aufzuräumen, haben bisher aber alle Regierungen immer wieder den Weg des geringsten Widerstandes eingeschlagen. Statt beispielsweise die hohen Einkommensklassen in angemessener Höhe zu besteuern, wurden regelmässig die Sätze der indirekten Steuern erhöht. Statt die stossenden Privilegien zu beseitigen, werden öffentliche Investitionen gestoppt und die Ausgaben im Gesundheits- und Erziehungsbereich gekürzt. Statt das Pensionsalter von Lehrern und Justizbeamten den heutigen, verbesserten Lebensbedingungen anzupassen, werden Köchinnen einiger armseliger Schulküchen auf dem Lande entlassen.

Diese Tatenlosigkeit führt denn auch zu wirtschaftlichen und sozialen "Missbildungen". Die aufgeblähte, ineffiziente Verwaltung verursacht den Unternehmen unnötige Betriebskosten. Höhere Kosten als im weltweiten Vergleich müssen die Produzenten auch wegen ungenügenden Infrastruktureinrichtungen wie Häfen, Flughäfen, Strassen, Telekommunikationsinstallationen usw. einkalkulieren. Das wird sich erst ändern, wenn man den Mut aufbringt, die laufenden Ausgaben zugunsten von Erneuerungs- und Erweiterungsinvestitionen zurückzuschneiden.

Der Staat ist zu einem beachtlichen Grad auch für die überdurchschnittlich hohen Finanzkosten der Unternehmer verantwortlich. Seine Defizitwirtschaft macht ihn zum grössten Nachfrager auf dem Finanzmarkt, so dass der Privatwirtschaft nur mehr ein beschränktes Kreditangebot, und dies zu schwindelerregend hohen Zinssätzen, zur Verfügung steht.

Nebst den wirtschaftlichen zeitigt das inkonsequente Durchwursteln auch unliebsame soziale Folgen. Die Sozialindizes haben sich in den vergangenen Jahren - wenn auch erst in geringem Umfang - verschlechtert.

Verschlechtert haben sich zudem die Einkommen der Lohnempfänger (Reallohneinbussen infolge nicht ausgeglichener Teuerung und kaufkraftabschöpfende Abwertungseffekte). Statt diese Einkommensdisparitäten zu mildern, verstärkt sie das costarikanische Steuersystem mit seiner regressiven Wirkung noch zusätzlich. Die Wohlstandsschere öffnet sich; gottlob erst in geringem Masse. Immerhin bekommt G. Drekonjas zitierte Behauptung, "dass die "Schweiz Mittelamerikas"... auf Vorschuss lebt und Gefahr läuft, ein ganz normales, schäbiges mittelamerikanisches Land zu werden", damit bereits konkreteren Gehalt.

Strukturanpassung heisst im Klartext, die Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Produktion verbessern. Da gibt es in Costa Rica aber einen Bereich, der längstens anpassungsbedürftig wäre, in dem man jedoch bisher aus der gleichen politischen Inertie nicht Remedur geschafft hat: Der Banken- und Versicherungssektor. Dieser Sektor wurde bei der "Revolution" von 1948/49 mit geringen Ausnahmen verstaatlicht. Gibt es auch einige politische Rechtfertigungen für die staatliche Kontrolle dieses Schlüsselbereiches und mag die staatliche Steuerung der Kredite in Costa Rica auch tatsächlich zum sozialen und regionalen Ausgleich beigetragen haben, heute wirkt das System



nur noch als teure Entwicklungsbremse. Doch die nationalisierten Banken sind neben der Abschaffung der Armee, als die wichtigste Errungenschaft des Bürgerkriegs, auch längst zu heiligen Kühen geworden, an die niemand so recht zu rühren wagt.

3. Bevor wir uns der vernachlässigten politischen Erneuerung zuwenden, muss die Frage gestellt werden, ob die Anpassungsschritte, die bisher gemacht wurden, wenigstens zum Ziel führen, mit andern Worten, ob es die richtigen waren. Es gibt nämlich Kritiker, allen voran der ehemalige Planungsminister Otton Solís, welche aufgrund gewisser Wirtschaftsindikatoren die bisherige Strukturanpassung als verfehlte Uebungsanlage qualifizieren. Tatsächlich sind in Costa Rica in der Folge der Handelsliberalisierung die Importe viel stärker gewachsen als die Ausfuhren (stärker auch als die Produktion), so dass das Land seit Jahren an einem schon bald chronischen Handelsbilanzdefizit leidet. Statt sich zu stabilisieren, wuchs auch die Inflation im Durchschnitt der "Strukturanpassungsjahre" um die Hälfte gegenüber der vorhergehenden Periode. Das erstaunt nicht, denn um die Exporte anzukurbeln und die Importe zu bremsen, erhöhte man in der Vergleichsperiode den Abwertungsrhythmus um die Hälfte. Nahmen die Reallöhne vor den Anpassungsmassnahmen im Durchschnitt jährlich um 5,6 % zu, so büssten sie nachher jedes Jahr 1,7 % ein. Sogar die Produktivität fiel von 1,3 % auf 0,7 % und die Privatinvestitionen schrumpften von 15,7 % auf 10,8 %. Sind solch zweifelhafte bis eindeutig negative Resultate die sozialen und politischen Opfer wert?, fragt Solís.

Costa Rica steht mit seiner Strukturanpassungspolitik, die einseitig aus der Handelsliberalisierung besteht, nicht allein. Ganz Lateinamerika scheint von einer Liberalisierungseuphorie gepackt. In Zentralamerika hat man den Abbau von Handelshemmnissen und die Schaffung eines exportorientierten, integrierten Wirtschaftsraumes sogar zur Leitlinie der regelmässigen Präsidententreffen gemacht, seit sich mit dem sandinistischen Wahlverlust die politische Lage auf dem Isthmus wesentlich beruhigte. Und Bushs "Enterprise for the Americas Initiative" strebt ja sogar die Schaffung eines Freihandelsraumes von Neufundland bis zum Kap Horn an.

Man muss Costa Ricas Strukturanpassungsbemühen in dieser umfassenderen Dynamik sehen, um sie etwas angemessener zu beurteilen. Man sieht dann, dass es nicht nur hausgemachte Ungleichgewichte (Etatismus; Paternalismus) sind, welche eine wirtschaftliche Neuorientierung erfordern, sondern auch Änderungen im wirtschaftlichen, wirtschaftspolitischen und politischen Umfeld. So ist etwa die Lücke, welche der Zusammenbruch des auf der Philosophie der Importsubstitution erbauten Gemeinsamen Zentralamerikanischen Marktes zurückliess, noch durch keine neue Organisationsform geschlossen worden. Daneben stellt das amerikanische "Angebot" ("Enterprise for the Americas Initiative") eine Herausforderung dar, welche das Land nicht ohne Antwort lassen kann.

Stellt man die Frage nach der Effizienz und Angemessenheit der bisher verfolgten Strukturanpassung in diesem weiteren Rahmen, dann fällt die Antwort nicht leicht.



- 7 -

Ist es nicht aussagekräftig, dass Costa Rica mit seinem Aussenhandelsdefizit durchaus nicht allein dasteht, sondern dass es sich fast um ein generelles Phänomen in ganz Lateinamerika handelt? Gibt es nicht zu denken, dass auch in den andern Ländern das Defizit mit einer überaus kräftigen Steigerung der Ausfuhren Hand in Hand geht? Hat man unter solchen Bedingungen nicht Grund der automatischen Ausgleichswirkung der komparativen Vorteile zu misstrauen? Könnte es nicht vielmehr sein, dass es der technologische Rückstand von Ländern wie Costa Rica ist, der sich im Aussenwirtschaftsdefizit niederschlägt, oder wie es Prof. Godines von der Universität Mexiko formulierte, verliert das Konzept der komparativen Kosten nicht dort erheblich an Gültigkeit, wo der einzige "Rohstoff", auf den es wirklich ankommt, "know how" heisst? Wenn dem so wäre, dann könnte Costa Rica mit einer weiteren Handelsliberalisierung allein wirtschaftlich nicht saniert werden.

Die Regierung Calderón täte auch gut daran, das politische und handelspolitische Umfeld eingehender zu prüfen. Da wird man nicht um die Frage herumkommen, was Costa Rica und andere lateinamerikanische Länder vom gesamtamerikanischen Freihandel erwarten können, wenn der Protagonist dieses Freihandels selber so viele Mühe mit seiner "Religion" zeigt. USTR Clara Hills hatte im September in San José als Bedingung für die Aufnahme von Freihandelsgesprächen gefordert: "...countries must be willing to make a long term commitment to open their markets not only to trade in goods, but also to service providers and to foreign investors, and to provide world class protection of intellectual property ...". Wie nimmt sich neben diesem Statement der amerikanische Agrarprotektionismus aus? Wie hören sich die scharfen protektionistischen Töne der Demokraten auf dem Hill an? Auch Präsident Bushs gegenwärtige Reise in die fernöstlichen Länder gilt ja nicht dem Abbau von Handelshindernissen, sondern vielmehr dem "disziplinierten Verhalten" der ostasiatischen Handelspartner. Zweifel an den ihnen gepredigten, seligmachenden Wirkungen des Freihandels könnten die costarikanischen Verantwortlichen vielleicht auch befallen, wenn sie den Verlauf der Tokioverhandlungen im GATT betrachten.

Und schliesslich scheint die Bush-Initiative zuerst einmal handfesten Eigeninteressen und weniger der Sorge um das Wohl Lateinamerikas entsprungen zu sein. Professor Godines von der Universität Mexico wertet den auch die Bush-Initiative mehr als aussenpolitisches und weniger als ein aussenwirtschaftliches Instrument. Die USA reagierten damit auf die internationalen und internen Veränderungen. Die gegenwärtigen Herausforderungen und Gefährdungen seien nämlich nicht mehr militärischer, sondern wirtschaftlicher Natur. Washington antworte daher mit einer wirtschaftlichen Strategie. Nach Godines dient die "Enterprise for the Americas Initiative" gar nicht der Verbesserung der Wirtschaft in Lateinamerika, sondern soll die USA in ihrem "Wirtschaftskrieg" mit Europa und Asien stärken.



- 8 -

Statt Geopolitik betrieben die USA jetzt "Geoökonomie". Die Bush-Initiative nehme in dieser Strategie nur den Platz der Monroe-Doktrine ein.

Zieht man dies alles in Betracht, versteht man einen Kritiker wie Otton Solís besser, wenn er fragt, ob Costa Rica wirklich den guten Weg in die Zukunft eingeschlagen hat. Wohl verstanden, Solís redet keinem neuen Protektionismus und Paternalismus das Wort. Auch er weiss, dass die Philosophie der Importsubstitution in die Fehle führte, und dass Costa Rica nur als Teil des Weltmarktes Zukunftschancen besitzt. Die Frage geht eher nach dem policy-mix, nach dem Rhythmus bei der Durchführung gewisser Anpassungsstrategien, sowie nach dem Verhandlungsstil mit den USA und den internationalen Finanzinstituten. Wenn es nämlich auch stimmt, dass im Treibhausklima der staatlichen Protektion etliche lebensunfähige Betriebe und Strukturen entstanden sind, so stimmt es nicht weniger, dass Unternehmen durch den kalten Wind der weltweiten Konkurrenz allein noch nicht lebenskräftig werden, schon gar nicht über Nacht. Flankierende Politiken (Bildung, Forschung - Entwicklung usw.) fehlen in Costa Rica aber weitgehend. Doch die wären nebst anderen günstigen Rahmenbedingungen auch nötig, um das Land zu einem attraktiven Produktionsstandort (Auslandinvestitionen) zu machen.

Der andere Zweifel am eingeschlagenen Weg betrifft die sozialen Kosten, genauer gesagt die "Opfersymmetrie". Nur wenige bestreiten - auch Otton Solís tut es nicht - dass der Wildwuchs von Staat und Verwaltung ganz gehörig zurückgestutzt werden muss. Dass bei solch schmerzhaften Operationen Sankt-Florians-Diskussionen einsetzen, ist menschlich und überall anzutreffen. Doch es geht über blosses egoistisches Abschieben von Verantwortung, wenn die Empfänger von niedrigen Gehältern gegen die gegenwärtige Sanierungspolitik auf die Strasse gehen. Wie reimt es sich, dass man die Verkaufssteuern um 30 % von 10 auf 13 % erhöht, während die hohen Einkommen ohne angemessene Besteuerung wegkommen? Wie reimt es sich, dass man Gesundheitsprogramme abbaut, während gewisse "Hierarchen" noch immer Spitzenpensionen beziehen? Wie ist es möglich, dass man den Kindern der reichen Oberschicht das Universitätsstudium massiv subventioniert, aber die Köchinnen einiger armseliger Schulküchen auf dem Lande entlässt? Solche Inkohärenzen könnte man noch etliche anführen. Sie machen die zunehmende Unzufriedenheit breiter Bevölkerungsschichten verständlich, die sich in den "schlechten Noten" niederschlägt, welche der Präsident und seine Regierung bei Umfragen jeweils erhalten.

4. Nicht zuletzt wegen der zu ausschliesslichen Beschäftigung mit der wirtschaftlichen Strukturanpassung hat Costa Rica, wie wir sagten, viele ebenso notwendige politische Erneuerungen bisher vernachlässigt. An den Verspätungen ist allerdings nicht nur der starre Blick auf die Erneuerung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Schuld, sondern einmal mehr die Trägheit des "Systems".



- 9 -

Was einem modernen, leistungsfähigen und echt demokratischen Staatswesen in Costa Rica vielleicht am meisten im Wege steht, ist die hohe Zentralisierung und die Personalisierung der staatlichen Entscheidungsgewalt, typische Ueberbleibsel des lateinamerikanischen Feudalismus.

Mit Zentralisierung meinen wir zuerst das stark entwickelte zentralstaatlich-präsidentialistische System, das sich als unflexibel und schwerfällig erweist und das die "natürliche" Benachteiligung der Randregionen, ausserhalb des Zentralplateaus, noch fördert.

Mit Zentralisierung ist zudem die Konzentration der Macht in einer relativ dünnen gesellschaftlichen und politischen Schicht gemeint. Gewiss, Costa Rica hat nie eine so extreme Oligarchie gekannt, wie andere zentralamerikanische Länder. Aber die wirtschaftlich-industrielle Entwicklung führte im 19. und 20. Jahrhundert zu einer sozio-ökonomischen Differenzierung, die ihre Fortsetzung auch in der Politik fand. Zwar öffnete der Bürgerkrieg von 1948 einer weiteren Gruppe - vor allem dem städtischen Kleinbürgertum - den Zugang zur Staatsmacht, doch die Arbeiter und Kleinbauern blieben auch damals und bis heute grossenteils von den Staatsgeschäften ausgeschlossen. Mit anderen Worten, obwohl sich die Siegerpartei von 1948, der PLN, als "sozialdemokratisch" definiert, war die Staatserneuerung damals keine "Revolution des 4. Standes für den 4. Stand". Die Interessen dieses "4. Standes" werden denn auch von den Regierungen - seien sie nun vom PUSC oder PLN gestellt - nur mangelhaft wahrgenommen. Das hindert die Regierenden allerdings nicht, eine populistische Rhetorik zu gebrauchen.

Der beschränkte Zugang einer breiten Bevölkerungsschicht zur Macht wiederholt sich im übrigen auch in den Parteien selbst. Das "establishment" sowohl des PUSC wie des PLN rekrutiert sich aus dem gleichen grossbürgerlichen Milieu. Es ist für diese Struktur bezeichnend, dass erst ein Staatspräsident aus den Reihen des sozialdemokratischen PLN - Luis Alberto Monge - nicht Unternehmer war und dass dies, wie mir Monge sagte, Anlass zu Reibereien in der Partei gab. Vergessen wir auch nicht, dass Monges Nachfolger Arias einer der reichsten Familien des Landes angehört. Wenn es jeweils um handfeste Interessen geht, besteht deshalb öfters eine grössere "Solidarität" zwischen den beiden Parteihierarchien, als zwischen diesen und ihrer Basis.

Zentralisierung meint schliesslich auch die Tatsache, dass die demokratischen Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung klein sind. Die Beteiligung beschränkt sich auf den sich alle vier Jahr wiederholenden Gang an die Urne. Ist der Präsident einmal gewählt, stehen kaum mehr Wege offen, um die Entscheidungsabläufe zu beeinflussen. Selbst über das Parlament kann das Volk sich und seine Interessen nur beschränkt zur Geltung bringen. Die Kandidatur der Abgeordneten wird nämlich nicht in



lokalen Ausscheidungen ermittelt; vielmehr bestimmt der jeweilige Präsidentschaftskandidat die papabili. So kommt es, dass viele Abgeordnete gar nicht dem Wahlkreis entstammen, den sie repräsentieren. Ihre Loyalität gilt denn auch oft mehr dem Präsidenten, dem sie das Amt verdanken, als dem Wahlvolk.

Als Demokratiehindernis erweist sich schliesslich die nur in Ansätzen ausgebaute Gemeindeautonomie. Zwar werden die Gemeindebehörden vom Volk gewählt, doch deren Kompetenzen sind gering und vor allem sind sie finanziell völlig von der Zentralregierung abhängig. Es kann sich daher keine eigenständige Gemeindepolitik entwickeln, und die Staatsbürger erhalten wenig Gelegenheit, im kleinen Raum ihre politische Mitbestimmung zu erproben.

Da das Instrumentarium der politischen Partizipation klein ist, erstaunt es nicht, dass der durchschnittliche Costarikaner politischen Fragen gegenüber eine recht grosse Passivität an den Tag legt. Die Wahlbeteiligung würde zwar schweizerische Politiker mit Neid erfüllen, doch zwischen den Wahlen überlässt das Volk die Regierenden resigniert sich selbst. Das heisst, der Einfluss auf die Regierung durch Parteien, pressure-groups, Gewerkschaften usw. ist überaus gering. Auch von der "Strasse" geht wenig bis kein Druck auf die Regierung aus. Ja selbst die Medien - alle kontrolliert durch die "classe politique" - sind als politischer Faktor nicht allzu hoch zu veranschlagen. Der Costarikaner ist kein kritisch-aufmüpfiger Staatsbürger, sondern verhält sich oftmals noch so ergeben, wie die Untertanen im alten Obrigkeitsstaat. Und damit fehlt der costarikanischen Demokratie ein wichtiges Element: eine wache und wirksame Kontrolle.

Wenn wir einleitend feststellten, dass Costa Ricas formale Demokratie besser spielt, als die irgendeines andern lateinamerikanischen Landes, dann stimmt dies. An einem Demokratie-tiedefizit leidet aber auch die Schweiz Mittelamerikas. Einige Politiker und Juristen haben das erkannt und stellen Ideen über eine "direktere" Demokratie zur Diskussion. Vorläufig finden solche Ideen aber erst ein geringes Echo.

Paradoxerweise kennt Costa Ricas politisches System eine andere Schwachstelle, die mit der beschriebenen Machtkonzentration im Widerspruch zu stehen scheint: ein Kontinuitätsmangel in der Führung der Staatsgeschäfte. Um den Caudillismus zu verhindern, verbietet die hiesige Verfassung die Wiederwahl des Präsidenten, und Parlamentarier können sich erst wieder zur Wahl stellen, nachdem sie mindestens während einer Regierungsperiode pausiert haben. Man bekommt daher schon ab und zu den Eindruck, jede neue Regierung müsse das politische Rad von neuem erfinden, statt auf den bisherigen Errungenschaften tatkräftig weiter aufzubauen.

Spürbarer als bei der Exekutive ist der Kontinuitätsmangel allerdings noch beim Parlament. Meistens nehmen weniger als



- 11 -

ein Viertel "Ehemalige" Einsitz in die neugewählte Nationalversammlung. Bis die Abgeordneten ihr Handwerk gelernt haben, ist die Legislaturperiode auch schon bald wieder um. In den letzten Jahren hat sich die Legislative zu einem eigentlichen Bremsblock in der costarikanischen Politik entwickelt.

Dies hängt allerdings nicht nur mit der mangelnden "Professionalität" der Abgeordneten zusammen, sondern noch mehr mit der Sterilität vieler politischer Debatten. Nachdem sich Opposition und Regierung programmatisch kaum mehr unterscheiden, sucht sie ihr Profil öfters in der blossen Verneinung, auch wenn dies das Land hohe politische oder ökonomische (blockierte Hilfsgelder und Auslanddarlehen) Verluste kostet.

Nebst der Exekutive und Legislative ist es die Verwaltung, welche dringend einer Erneuerung bedarf. Wie wir sagten, ist sie zu gross und zu ineffizient, also zu teuer. Es ist nicht zuletzt das hier bis zum Exzess geübte "Spoil-System", das man für die schlechte Verwaltung verantwortlich machen muss: Um Wahlgeschenke machen zu können, werden beim Regierungswechsel fast alle Aemter, bis zum "hintersten Polizisten" neu besetzt. So fehlt es nicht nur an Wissen und Können, das System öffnet auch der Korruption und der Klientelwirtschaft Tür und Tor.

Und die Korruption nimmt im Zeichen des Drogenhandels besorgniserregende Formen an. In den vergangenen Jahren haben zwei parlamentarische Untersuchungskommissionen Metastasen dieses Krebsübels sogar in höchsten Staats- und Parteiämtern (oberste Richter, Parlamentarier, Ex-Präsident Oduber) aufgedeckt. Noch bedenklicher als der Befund stimmt dabei vielleicht die Art, wie man mit dem Misstand umging. Zwar musste der eine oder andere Amtsträger seinen Sessel räumen, ohne dass er aber weitere politische oder strafrechtliche Folgen zu tragen hatte. Man spürte auch deutlich, dass die aus Parlamentariern der beiden grossen Parteien gebildeten Kommissionen ihrer Aufklärungsarbeit an einem gewissen Punkt selber Grenzen setzte. Für beide Gruppierungen stand offensichtlich zuviel auf dem Spiel. Und das Volk? Es schwieg und machte aus den nächsten Wahlen das gleiche unkritische Spektakel und Volksfest wie eh und je.

Schon längstens sind in den Parteien wieder die Kämpfe um die Kandidatur für die nächsten Präsidentschaftswahlen (1994) im Gang und lähmen jede ernsthafte politische Arbeit. Im PLN, der sich in einer tiefen programmatischen und personalen Krise befindet, haben "Pepe" Figueres' Sohn José und Ex-Präsident Arias' Gattin Margarita die besten Wahlchancen. Obwohl miteinander verwandt, liefern sie sich einen recht schmutzigen Krieg. Im Mai letzten Jahres erschien ein Büchlein, das Figueres den Tod an einem kleinen Drogenhändler vor 18 Jahren anlastet, als der Sohn des damaligen Staatspräsidenten als Leutnant bei der Polizei diente. Das Büchlein legt erdrückendes Beweismaterial vor. Doch bisher hat dieser Tiefschlag seine Wirkung völlig verfehlt. José Figueres liegt bei den regelmässigen Umfragen weiterhin an der Spitze der Popularität.



- 12 -

Costa Rica die "Schweiz Zentralamerikas"? Das Land hat sich den Titel mit einigen positiven Errungenschaften verdient. Es scheint aber auch einige unserer Fehler und Schwächen zu kopieren. "Il n'y a point comme nous" prägt die Selbstauffassung der Ticos vielleicht noch stärker als das schweizerische Selbstbewusstsein. Dieser Mangel an Selbstkritik und diese Saturiertheit machen es offenbar schwer, grössere Veränderungen herbeizuführen, obwohl das Land sie nötig hätte. Wie schon eingangs gesagt: Nicht nur stabil, auch träge.

DER SCHWEIZERISCHE BOTSCHAFTER



J. Bucher

Kopie an:

- Schweiz. Botschaften in Washington, Guatemala und Panama
- COSUDE, Tegucigalpa (via Guatemala)