

# Costa Rica

<b>Ergebnis Status-Index</b> (Demokratie: 5,0 / Marktwirtschaft: 3,9)		<b>8,9</b>	<b>Ergebnis Management-Index</b>		<b>7,1</b>
<b>Politisches System</b>	Präsidentielle Demokratie		<b>Bevölkerungsgröße</b>	4,0 Mio.	
<b>Wahlbeteiligung</b>	68,2 <sup>b</sup>		<b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>	9.460	
<b>Frauenanteil im Parlament</b>	35,1 (2003)		<b>Arbeitslosenquote</b>	6,8 % (2002)	
<b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>	2,6 %		<b>HDI</b>	0,832	
<b>Größte ethnische Minderheit</b>	3 % <sup>c</sup>		<b>UN-Education Index</b>	0,86	
			<b>Gini-Index</b>	45,9 (1997)	
<small>Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. <sup>a)</sup>jährliches Wachstum zw. 1975-2001 <sup>b)</sup>Präsidentschaftswahlen 2002, 1. Runde. <sup>c)</sup>94% Weiße und Mestizen., 3% Afrokariben, 2% Asiaten, 1% Indígenas. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.</small>					

## 1. Einleitung

Costa Rica verfügt über eine stabile Demokratie, die seit Jahrzehnten ununterbrochen Bestand hat, und über eine soziale Marktwirtschaft, die seit den frühen 80er Jahren schrittweise Privatisierungs- und Liberalisierungsprozesse durchlebt hat. Im Unterschied zu vielen anderen lateinamerikanischen Staaten war und ist die wirtschaftliche Transformationspolitik gradualistisch und vergleichsweise konsensual angelegt.

Dies führt einerseits zu einem gewissen Reformstau und zur Verschleppung notwendiger Modernisierungsprozesse, entspricht aber andererseits der politischen Kultur des Landes und ist dem sozialen Frieden zuträglich. Dieser war im Jahre 2000 durch massive und letztlich erfolgreiche Proteste gegen Privatisierungsbestrebungen im Elektrizitäts- und Telekommunikationssektor zeitweise bedroht gewesen. Der Untersuchungszeitraum deckt sich mit der Regierungsperiode von Miguel Angel Rodríguez Echeverría (1998-2002) und dem ersten Regierungsjahr von Abel Pacheco de la Espriella (seit 8. Mai 2002), beide von der Partido Unidad Social Cristiano (PUSC).

## 2. Transformationsgeschichte und –charakteristika

*Demokratische Transformation:* Dem offiziellen Selbstverständnis zufolge datiert die „Geburtsstunde der Demokratie“ auf das Jahr 1889, als es erstmals zu einem

friedlichen Machtwechsel zwischen Regierung und Opposition mittels indirekter Wahlen kam, an denen allerdings nur ein Bruchteil der erwachsenen Bevölkerung teilnahm. 1913 wurde schließlich das allgemeine, gleiche und direkte Männerwahlrecht eingeführt; das Frauenwahlrecht folgte 1948. Freilich kam es in den Jahren 1944 und 1948 zu offenem Wahlbetrug zugunsten des damaligen Regierungsbündnisses.

Die Annullierung der von der Opposition gewonnenen Präsidentschaftswahlen von 1948 führte zum kurzen Bürgerkrieg. Dessen Ende leitete den Beginn der Zweiten Republik ein. Auf Grundlage der Verfassung von 1948, die kein Militär mehr vorsieht, verfügt Costa Rica seitdem über eine ungebrochene liberal-demokratische Tradition. Costa Rica ist damit das einzige Land in Lateinamerika, das in den vergangenen fünf Jahrzehnten durchgängig demokratisch regiert wurde und von Regierungsstürzen und Putschversuchen verschont blieb.

*Marktwirtschaftliche Transformation:* In den 60er und 70er Jahren verfolgte Costa Rica einen wirtschaftspolitischen Kurs, der an einer importsubstituierenden Industrialisierung und einer Diversifizierung der Agrarexporte orientiert war. Der Staat spielte als Steuerungsinstanz und Unternehmer eine große Rolle. Infolge einer schweren Wirtschafts- und Verschuldungskrise wurde das Entwicklungsmodell in den frühen 80er Jahren aufgeben und eine gradualistische Strukturanpassungs- und Liberalisierungspolitik eingeleitet. Schrittweise wurden die Staatsausgaben gekürzt, einige staatliche Unternehmen privatisiert, öffentliche Subventionen abgebaut, das nationalisierte Bankenwesen geöffnet sowie eine selektive Weltmarktintegration auf Basis der Förderung nicht-traditioneller Exporte vorangetrieben.

In den 90er Jahren wurde verstärkt auch der Tourismus gefördert und wurden gezielt ausländische Direktinvestitionen angeworben, unter anderem in den Bereichen der „Lohnveredelung“ und transnationaler Technologie-Industrien. In Folge der schrittweisen, sozial abgefederten und wirtschaftlich recht erfolgreichen Struktur- und Liberalisierungspolitik durchlief das Land zwar einen grundlegenden wirtschaftlichen Transformationsprozess, doch wurden radikale Brüche im sozioökonomischen Gefüge vermieden. Die sozialen Konflikte blieben begrenzt und wurden im Rahmen der bestehenden politischen und sozialen Strukturen und Institutionen friedlich reguliert.

Bis heute steht der konsensorientierte Politikstil allerdings weitreichenden Liberalisierungsschritten im Wege. So stießen Bemühungen, das staatliche Elektrizitäts-

und Telekommunikationsunternehmen *Instituto Costarricense de Electricidad* (ICE) teilweise zu privatisieren und den Elektrizitäts- und Telekommunikationsmarkt phasenweise zu öffnen (sogenannter *Combo del ICE*), im Jahre 2000 auf derart massiven gesellschaftlichen Widerstand, dass die Projekte zurückgestellt wurden.

### 3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

#### 3.1. Demokratie

Costa Rica verfügt über eine stabile liberal-repräsentative Demokratie.

##### 3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Das staatliche Gewaltmonopol ist ohne größere Beeinträchtigungen gegeben. Die Kriminalität wird in der Bevölkerung als ein zentrales Problem erachtet. Der Staat versucht, der Kriminalität durch eine stärkere Präsenz von Polizeikräften entgegen zu wirken. Alle Bürger besitzen das gleiche Staatsbürgerrecht. Eine Verfassungsreform von 1999 verpflichtet den Staat, den Bestand indigener Sprachen zu schützen. Rund 12.000 der geschätzten 40.000 Indígenas leben in 21 Reservaten. Ressentiments und Diskriminierungen betreffen im Alltag Wirtschaftsmigranten vor allem nicaraguanischer Herkunft. Die Staatsverfassung ist allgemein anerkannt. Staat und Kirche sind getrennt. Der Staat ist auf dem gesamten Staatsgebiet mit einer differenzierten Verwaltungsstruktur präsent, die mitunter als allzu bürokratisch und zu wenig effizient gilt.

(2) *Politische Partizipation*: Alle vier Jahre finden demokratische Präsidentschafts- und Parlamentswahlen statt. Das Oberste Wahlgericht (Tribunal Supremo de Elecciones, TSE) hat die Wahlen in den vergangenen Jahrzehnten in weitgehend unabhängiger und professioneller Weise organisiert und überwacht. Die gewählten Herrschaftsträger verfügen über die Regierungsgewalt, müssen allerdings zur Umsetzung und Legitimierung ihrer Politik ein breites Spektrum organisierter Interessen berücksichtigen.

Eine Armee, die als politische Vetomacht fungieren könnte, gibt es in Costa Rica nicht. Im Rahmen der demokratischen Grundordnung bestehen Assoziations- und Versammlungsfreiheit sowie Meinungs- und Pressefreiheit, die auch genutzt werden. Morddrohungen an oder gar die Ermordung von Journalisten, so geschehen

im Juli 2001, sind sehr untypisch für Costa Rica. Allerdings kommt es immer wieder zu juristischen und finanziellen Maßnahmen gegen Journalisten.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Gewaltenteilung und -kontrolle ist gegeben und hat sich angesichts der langen demokratischen Tradition verfestigt. Die Verfassungswirklichkeit kommt einem reibungslos funktionierenden System von *checks and balances* sehr nahe. Die Justiz ist professionell ausdifferenziert, schützt effektiv die Verfassung und operiert weitgehend unabhängig. Im Justizalltag werden jedoch die Prinzipien einer raschen, gleichen und effektiven Anwendung des Rechts nicht immer respektiert. Verstärkt wird das Problem dadurch, dass die Justiz stark ausgelastet ist.

Korrupte Politiker und Beamte werden im Prinzip strafrechtlich verfolgt, doch sind entsprechende Anklagen und Verfahren in der Praxis selten. Der neue Präsident hat angekündigt, gezielt gegen Korruption vorzugehen. Die bürgerlichen Freiheitsrechte sind gewährt. Allerdings wurden seitens der *International Labour Organization* (ILO) Einschränkungen der Gewerkschaftsrechte beanstandet.

### 3.1.2. Politische Verhaltens- und Einstellungsmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die demokratischen Institutionen sind, ungeachtet von Mängeln im Detail, leistungsfähig und stabil. Sie werden von allen relevanten politischen und gesellschaftlichen Akteuren als legitim anerkannt.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Es besteht ein stabiles, moderates und gesellschaftlich verankertes Parteiensystem, das in den 80er und 90er Jahren vom Wettbewerb zwischen zwei großen Parteien geprägt war: der Partido Liberación Nacional (PLN) und der Partido Unidad Social Cristiano (PUSC). PLN und PUSC unterscheiden sich programmatisch nur unwesentlich. Bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen von 2002 brach eine dritte politische Kraft, der Partido de Acción Ciudadana (PAC), das Zweiparteiensystem auf und erzwang zum ersten Mal in der Geschichte des Landes eine Stichwahl zum Präsidentenamt, da kein Kandidat das erforderliche 40%-Quorum im ersten Wahlgang erreicht hatte.

Es existiert ein relativ dichtes Netz von Verbänden und Interessengruppen, die die gesellschaftlichen Interessengegensätze artikulieren und tendenziell ausbalancieren. In der Privatwirtschaft ist der Grad der gewerkschaftlichen Organisation al-

lerdings gering. Trotz einiger gegenläufiger Tendenzen ist die Zustimmung zur Demokratie – besonders im regionalen Vergleich – hoch. Aktuelle Umfragen zufolge sind Uruguay und Costa Rica die Länder mit den höchsten Zustimmungsraten zur Demokratie in Lateinamerika. Politische Proteste stellen den konstitutionellen Rahmen nicht in Frage. Es existiert ein robustes, aber heterogenes Geflecht autonomer, selbstorganisierter Gruppen, Vereine und Organisationen.

### **3.2. Marktwirtschaft**

Costa Rica ist das einzige Land in Zentralamerika, das eine *soziale* Marktwirtschaft aufweist. Allerdings steht Costa Rica vor der Herausforderung, den Staatsapparat und die Infrastrukturen zu modernisieren und die wohlfahrtsstaatlichen Komponenten des Entwicklungsmodells auch mittel- und langfristig zu bewahren und zu finanzieren.

#### **3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau**

Costa Rica ist im regionalen Vergleich überdurchschnittlich entwickelt und wird von der UNDP inzwischen als „high human development“-Land eingestuft. Das Armutsniveau und die Verteilungsungerechtigkeit sind im regionalen Vergleich niedrig, stellen aber gleichwohl ein Problem dar. Rund 23% (2001) der Menschen gelten als arm, wobei die extreme Armut vor allem ein Problem in ländlichen Gebieten ist. Auch in Costa Rica gibt es beachtliche soziale Exklusionen, die zum Teil strukturell verfestigt sind.

#### **3.2.2. Markt und Wettbewerbsordnung**

Es bestehen klare Spielregeln für einen stabilen marktwirtschaftlichen Wettbewerb. Das Ausmaß staatlicher Interventionen in die Wirtschaft ist noch vergleichsweise groß. Etliche staatliche Unternehmen sind im Finanzwesen (Banken, Versicherungen etc.) und im nicht-finanziellen Bereich (Telekommunikation, Energie, Post etc.) tätig und haben zum Teil eine Monopolstellung inne. Das Investitionsklima gilt als gut. Ausländische Unternehmen werden gegenüber inländischen nicht benachteiligt. Der Außenhandel ist weitgehend liberalisiert. Allerdings bestehen verschiedene Importrestriktionen und -verbote aus Gründen der Gesundheit, der Sicherheit oder des Umweltschutzes. Über Freihandelszonen wird

die Exportproduktion stimuliert. Der Bankenwettbewerb ist im Prinzip offen, mit Ausnahme des staatlich kontrollierten Versicherungsmarktes. Das Bankenwesen wird von drei staatseigenen Banken beherrscht. Reformansätze betreffen u.a. eine Rationalisierung der staatlichen Handelsbanken und Verbesserungen der Bankenaufsicht. Ein Gesetzentwurf zur Privatisierung der Banco de Costa Rica wurde vom Parlament 2001 entschieden abgewiesen.

### **3.2.3. Währungs- und Preisstabilität**

Inflationskontrolle und angemessene Wechselkurspolitik sind anerkannte wirtschaftspolitische Ziele, die institutionell über die Zentralbank abgesichert sind. Die Inflationsraten verblieben zwar in dem von der Zentralbank vorgegebenen Zielbereich von etwa 10%, lagen allerdings weit über dem zentralamerikanischen Durchschnitt. Die Abwertung der Währung erfolgte in kleinen, kontinuierlichen Schritten (*sistema de minidevaluaciones*). Trotz Diskussionen innerhalb des Landes wird an der Crawling-Peg-Methode festgehalten, um den Wechselkurs zum US-Dollar festzulegen.

### **3.2.4. Privateigentum**

Es bestehen Rahmenbedingungen für einen funktionsfähigen Privatsektor. Eigentumsrechte und die Regulierung des Eigentumserwerbs sind angemessen definiert, mitunter existieren jedoch Probleme ihrer rechtsstaatlichen Durchsetzung. Auf dem Land kommt es gelegentlich zu illegalen Landbesetzungen. Private Unternehmen stellen das Rückgrat der Volkswirtschaft dar. Daneben bestehen aber weiterhin staatliche Unternehmen, die zum Teil eine Monopolstellung einnehmen.

Die Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Lizenzen an Privatunternehmen stößt auf erhebliche bürokratische Hindernisse. Von den zahlreichen Projekten, die seit 1998 ausgeschrieben wurden, sind erst einige in die operative Phase eingetreten. Erfolgreiche Privatisierungsbemühungen betrafen u.a. den Verkauf des staatlichen Zementwerks CEMEX (1999), die Modernisierung und Verwaltung des internationalen Flughafens Juan Santamaría (2001) oder den Bau und Betrieb eines Hochsicherheitsgefängnisses in der Provinz Limón (2002). Die Reaktivierung des seit 1995 weitestgehend stillgelegten Eisenbahnverkehrs durch ein privates Unternehmen, das das marode Streckennetz ausbauen und für einen Zeitraum von fünf bis 30 Jahren den Betrieb übernehmen sollte, scheiterte und ist auf unbe-

stimmte Zeit verschoben. Wesentlich bedeutsamer aber war, dass die – unter anderem vom Internationalen Währungsfonds empfohlenen – Privatisierungsbemühungen im Elektrizitäts- und Telekommunikationsbereich aufgrund massiver Proteste politisch nicht durchgesetzt wurden.

Auch der kommerzielle Internetzugang bleibt dadurch in staatlicher Hand; allerdings plant der ICE, das kommerzielle Internetmonopol der ICE-Tochter RACSA (*Radiográfica Costarricense*) aufzubrechen, indem es künftig als zweiter kommerzieller Internetanbieter auftreten wird.

### **3.2.5. Welfare Regime**

Die sozialen Systeme sind im regionalen Vergleich gut ausgebaut, decken aber nicht alle Risiken und alle Bevölkerungsgruppen ab. Ein beachtlicher Teil der Erwerbsbevölkerung ist nicht sozial versichert. Das weitgehend flächendeckende Gesundheitswesen steht vor der Herausforderung, effektiver und effizienter zu arbeiten. Angesichts der demographischen Entwicklung ist mittel- und langfristige die Finanzierung der Gesundheits- und der Altersversorgung nicht gewährleistet.

Die Lebensbedingungen der kleinen indigenen Bevölkerungsgruppen sind im nationalen Vergleich sehr schlecht. Die Regierung hat im Jahr 2001 einen Entwicklungsplan für indigene Völker vorgelegt. Auch unter den rund 500.000 nicaraguanischen Migranten ist Armut überdurchschnittlich weit verbreitet. Die große Zahl an Migranten verschärft lokale Engpässe in der Gesundheits-, Bildungs- und vor allem Wohnungsversorgung.

Frauen haben in etwa gleichen Zugang zu höherer Bildung und stellen rund 45% (1999) der Angestellten im öffentlichen Dienst. Ihr Anteil in öffentlichen Leitungspositionen ist jedoch geringer (33%). Das Wahlgesetz und Resolutionen der Obersten Wahlbehörde verpflichten die politischen Parteien dazu, mindestens 40% der gewählten Posten und Kandidaten mit Frauen zu besetzen. 20 der 57 Abgeordneten des 2002 gewählten Parlaments sind weiblich.

Verschiedene Gesetze und Institutionen (*Defensoría de la Mujer*, *Instituto Nacional de las Mujeres* etc.) zielen seit den 90er Jahren auf eine Stärkung der Rechte der Frauen und den Schutz der Frauen vor Diskriminierung und Gewalt ab. Ein neues Gesetz über die Anerkennung von Vaterschaften (2001) erleichtert es allein erziehenden Müttern, die Väter registrieren zu lassen und sie zum Unterhalt zu

verpflichten. Bei 30% der Neugeborenen haben die Väter die Vaterschaft nicht anerkannt und sind damit nicht unterhaltspflichtig.

### **3.2.6. Leistungsstärke der Volkswirtschaft**

Der Öffnungsgrad der Außenwirtschaft ist hoch und die Wirtschaft ist durch externe Einflüsse leicht verwundbar. Nach Jahren des Wachstums stagniert die Wirtschaft; in den Jahren 2000 und 2001 war das Pro-Kopf-Wachstum sogar rückläufig. Verantwortlich dafür war zum einen der Preisverfall auf dem Weltmarkt für traditionelle Agrarexportprodukte (Kaffee, Bananen, Zucker), zum anderen extern bedingte Einbußen in den beiden wichtigsten Wirtschaftszweigen des Landes: dem Tourismus und der jungen Computerindustrie. Die Intel-Mikrochipfertigung (seit 1998), welche die Wirtschaftsbilanz nachhaltig bestimmt (und verzerrt), verzeichnete zeitweise erhebliche Produktionsrückgänge. Auch einige weitere makroökonomische Kennziffern, etwa die Inflationsrate, die Höhe des Haushaltsdefizits und die interne Verschuldung, stellen sich als nicht zufriedenstellend bzw. als besorgniserregend dar.

### **3.2.7. Nachhaltigkeit**

Ökologie ist in Costa Rica ein wichtiges Thema, wobei der politischen Rhetorik allerdings nicht immer Taten folgen. Immerhin steht aber rund ein Viertel des nationalen Territoriums unter Naturschutz, ein beachtlicher Teil davon in Form von Naturparks und Naturreservaten. Des Naturschutzes nimmt sich nicht nur der Staat an. Ein Teil der geschützten Fläche – etwa 5% bis 8% des nationalen Territoriums – ist in privater Hand. Das Land setzt auf hochwertigen Öko-Tourismus. Ökologische Belange stehen in Einzelfällen der Nutzung wirtschaftlicher Ressourcen entgegen. So wurden im Jahre 2001 Pläne zur Ölförderung vor der Atlantikküste auf massiven öffentlichen Druck hin aufgegeben. Per Dekret (2002) hat die Regierung auch den offenen Bergbau untersagt.

Kritik seitens der Umweltschützer betraf zudem die geplante Öffnung des Elektrizitäts- und Telekommunikationsmarktes. Das zurückgenommene Gesetzesprojekt sah unter anderem vor, dass bei entsprechender Genehmigung Privatunternehmen in Naturparks hydroelektrische Anlagen hätten errichten können. Bei der wirtschaftlichen Nutzung von Wäldern werden zusehends Prinzipien der Nachhaltigkeit berücksichtigt. Die Meeresressourcen sind allerdings durch Überfischung vor

allem an der Pazifikküste bedroht. Ein neues Fischerei-Gesetz, das das bestehende aus dem Jahre 1948 ersetzt, ist dringend nötig. Die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung der Hauptstadt wurde viele Jahre vernachlässigt, ist modernisierungsbedürftig und wurde im April 2002 als private Konzession ausgeschrieben.

Traditionell besteht ein ausgeprägter gesellschaftlicher und parteiübergreifender Konsens über die große Bedeutung der Bildung. Laut Verfassung sollen 6% des BIP in die Bildung fließen. Die tatsächlichen Ausgaben lagen allerdings im Untersuchungszeitraum darunter. Das Land verfügt über ein modernes, ausdifferenziertes Schulsystem. Die Schüler werden schon früh mit moderner Technologie vertraut gemacht. Trotz Problemen gerade im Sekundarschulbereich ist das Ausbildungsniveau hoch und die Arbeitskräfte gelten als motiviert und gut qualifiziert. Erhebungen der US-Handelskammern bescheinigen Costa Rica sogar die höchste Arbeitsproduktivität in Lateinamerika. Im zentralamerikanischen Vergleich sind die Mindestlöhne hoch und die Arbeitskräfte teuer. Um sich von den Billiglohnländern in der Region abzusetzen, setzt die Regierung auf den Ausbau von High-Tech-Bereichen.

#### **4. Zurückgelegte Wegstrecke**

(1) *Demokratie*: Staatlichkeit, politische Partizipation und Rechtsstaat haben sich im Wesentlichen auf ihrem vorhandenen Qualitätsniveau gehalten. Nach wie vor verfügt Costa Rica über eine stabile und funktionstüchtige politische Demokratie. Negativ zu vermerken ist allerdings, dass ein sehr diffuses, aber profundes Misstrauen gegenüber der politischen Elite besteht. Politikerschelte ist weitverbreitet und ein gewisses Maß an Politikverdrossenheit spürbar. Politiker stehen in dem oft, aber nicht immer unbegründeten Generalverdacht, die Geschicke des Landes selbstgenügsam zu leiten und in die eigene Tasche zu wirtschaften.

Der Eindruck, dass die politische Elite über die Köpfe der Menschen hinweg entscheidet, wurde durch den letztlich gescheiterten Combo del ICE verstärkt, den Partei- und Fraktionsspitzen von PUSC und PLN ausgehandelt hatten. Regierung und Parlament hatten es versäumt, den Costaricanern den Nutzen des Reformpaketes deutlich zu machen, die inhaltlichen Kritikpunkte der Reformgegner auszuräumen und in hinreichendem Maße um gesellschaftliche Unterstützung für die Reformen zu werben. Den Reformgegnern hingegen gelang es, an diffuse Privatisierungsängste in der Bevölkerung und an den allgemeinen Unmut gegenüber der politischen Elite anzuknüpfen und weite Teile der Bevölkerung

politischen Elite anzuknüpfen und weite Teile der Bevölkerung gegen das Projekt zu mobilisieren. Das Land erlebte eine Protestwelle, wie sie seit Jahrzehnten nicht mehr vorgekommen war.

Die Mobilisierung protestierender Bürger – bei abnehmender Wahlbeteiligung – legte „Ermüdungserscheinungen“ und Repräsentationsdefizite der Parteiendemokratie offen, zumal eine umfassende interne Demokratisierung der Parteien noch aussteht. Andererseits ist es als Lebenszeichen der costaricanischen Demokratie zu werten, dass durch den weitestgehend friedlichen Protest die etablierte Politik einlenkte und das Reformvorhaben zunächst stoppte. Positiv ist auch zu vermerken, dass die politischen Partizipationsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene erhöht wurden (u. a. Código Municipal von 1998).

(2) *Marktwirtschaft*: Der Entwicklungsstand des Landes hat sich gemessen am HDI im Untersuchungszeitraum verbessert. Die institutionellen Rahmenbedingungen der Marktwirtschaft haben sich nicht wesentlich verändert. Der gradualistisch angelegte Transformationskurs wurde im Prinzip beibehalten, stieß jedoch infolge gesellschaftlichen Widerstands an seine Grenzen. Notwendige, aber unpopuläre Reformen wurden nur schleppend oder gar nicht in Angriff genommen.

### Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	Gini-Index	UN-Education-Index	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,797	0,789	0,68	45,9 (1997)	0,85	5,987
2000	0,820	0,814	0,74	k.A.	0,86	8.650

Quellen: UNDP: Bericht über die menschliche Entwicklung 2000, 2002.

### Makroökonomische Kennziffern (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	8,3	8,0	2,2	1,0	2,8
Wachstum des BIP p.c. in %	5,6	5,4	-0,1	-1,2	0,7
Inflationsrate in %	12,4	10,1	10,2	11,0	10,0
Ausgewiesene, städtische Arbeitslosigkeit in %	5,4	6,2	5,3	5,8	6,8
Haushaltsdefizit in % des BIP	-2,5	-2,3	-3,0	-2,9	-4,3
Zahlungsbilanz in % des BIP	k.A.	k.A.	-5,1	-5,0	-5,4

Quelle: CEPAL: Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Dezember 2002.

## **5. Bewertung des Transformationsmanagements**

### **5.1. Schwierigkeitsgrad**

Costa Rica gehört zu den Middle income countries. Doch die Wirtschaft ist durch äußere Einflüsse leicht verwundbar und das Pro-Kopf-Wachstum stagniert gegenwärtig. Der Bildungsstand ist – schon gar im regionalen Vergleich – hoch (UN Education Index von 0,86). In der recht homogenen Gesellschaft sind die politischen, sozialen und ethnischen Konflikte nicht stark ausgeprägt und werden weitgehend friedlich reguliert. Eine gewachsene Zivilgesellschaft und eine „civic culture“ sind vorhanden. Rechtsstaatlichkeit und institutionelle Stabilität sind als hoch einzustufen.

### **5.2. Zielsicherheit**

Die Regierung verfolgt neben dem politischen Management aktueller Probleme auch längerfristige Ziele. Dementsprechend räumt sie der Bildung, neuen Technologien und mit Einschränkungen auch der Umwelt große Bedeutung bei. Auch wird im Prinzip die Notwendigkeit erkannt, staatliche Unternehmen und Infrastrukturen zu modernisieren und für wichtige Investitionen „fresh money“ privater Investoren ins Land zu holen. Doch fällt es der Regierung schwer, entsprechende Reformen auch politisch und gesellschaftlich durchzusetzen und umzusetzen. Trotz dieser Schwierigkeiten gewährleistet die Regierungspolitik eine grundsätzliche Erwartungssicherheit für Leben, Recht und Wirtschaft. Die Ansiedelung wichtiger transnationaler Unternehmen in den vergangenen Jahren ist ein Indiz für ein vergleichsweise gutes Investitionsklima, das nicht zuletzt der politischen Stabilität und dem sozialen Frieden geschuldet ist.

### **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Die Regierung nutzt nur einige der verfügbaren Ressourcen auf effiziente Weise. Der Staatsapparat ist groß, bürokratisch überreguliert und stark modernisierungsbedürftig. Auf der Einnahmenseite stiegen im Untersuchungszeitraum die Steuereinnahmen, u.a. bedingt durch Reformen und Vereinfachungen der Steuergesetze. Doch konnte die Regierung das Haushaltsdefizit nicht in den Griff bekommen, zumal der Haushalt stark durch den Schuldendienst belastet ist. Haushaltseinsparungen betrafen u.a. die staatliche Beteiligung an den Wahlkampfkosten für die

Präsidentenwahlen von 2002, die per Gesetz von 0,19% des BIP auf 0,10% gesenkt wurden.

Versuche, per Privatisierungen den Staatshaushalt kurzfristig zu sanieren, waren im Untersuchungszeitraum wenig erfolgreich. Gerade von dem gescheiterten Combo del ICE hatte sich die Regierung hohe Privatisierungserlöse erhofft. Größere Umschuldungsmaßnahmen wurden zum Teil durch das Parlament blockiert. Die neue Regierung kündigte weitere Steuern und Haushaltseinsparungen an.

Der Gradualismus der wirtschaftlichen Transformationen in Costa Rica ist seit den 80er Jahren zum einen politisch gewollt, zum anderen dadurch geprägt, dass Reformvorhaben und Gesetzesprojekte zwar angekündigt und beschlossen, aber nicht oder nur teilweise umgesetzt oder aufgeschoben wurden. Jüngstes Beispiel ist die gescheiterte Teilprivatisierung des ICE und die Öffnung des Elektrizitäts- und Telekommunikationsmarktes, die das Parlament bereits in erster Lesung beschlossen hatte. Auf massive gesellschaftliche Proteste hin wurde das Projekt erst einmal gestoppt. Später erklärte das Verfassungsgericht die Annahme des Gesetzes als nicht verfassungsgemäß.

Der Legitimation der Regierungspolitik und der Bildung eines gesellschaftlichen Konsenses ist der gradualistische, soziale abgefederte Reformkurs zwar zuträglich, doch die Effektivität und die Effizienz des Regierungshandelns leiden darunter. Die Gefahr besteht, dass notwendige Modernisierungs- und Reformschritte verschleppt werden. Obwohl die öffentlichen Dienstleistungen Entwicklungsschritte ermöglichen, sind doch die Infrastrukturen, etwa im Transport- und Kommunikationsbereich, dringend zu modernisieren. Auch sind bürokratische Hindernisse für Unternehmen abzubauen. Vor allem der Zeitraum von der Ausschreibung bis zur Vergabe öffentlicher Aufträge und privater Konzessionen ist zu groß. Auch hat die öffentliche Verwaltung noch kein angemessenes Selbstverständnis als Dienstleister entwickelt und behandelt gerade sozial benachteiligte Bürger nicht immer angemessen.

Die Contraloría General de la República prüft auf effektive und weitgehend unabhängige Weise die öffentlichen Ausgaben. Doch verfügt sie nur über begrenzte Kapazitäten um korrupte Praktiken in der öffentlichen Verwaltung aufzudecken. Umfragen zufolge sind viele Costaricaner der Ansicht, Korruption sei weit verbreitet. Allerdings sind entsprechende Anzeigen eher selten. Empfehlungen der Comisión sobre Corrupción del Foro de Concertación Nacional (1998) zur Vorbeugung und Sanktion von Korruption wurden von der Regierung Rodríguez und

dem Parlament nur zum Teil ausgegriffen. Die neue Regierung Pacheco hat angekündigt, gegen Korruption vorzugehen und die Verschwendung und den Missbrauch öffentlicher Gelder zu unterbinden. Bei Auslandsreisen, der Nutzung von Dienstfahrzeugen und bei Spesen sollen die Staatsdiener, einschließlich des Regierungskabinetts, künftig sparen.

#### **5.4. Gestaltungsfähigkeit**

Die führenden Politiker reagierten auf Fehlschläge insofern, als sie nach der Protestwelle 2000 sehr zurückhaltend hinsichtlich weiterer Privatisierungsvorhaben waren. Allzu deutlich war geworden, dass die Regierung nur über eine begrenzte politische Autorität zur Umsetzung unpopulärer Reformen verfügte. Die gesellschaftliche und politische Notwendigkeit der Konsensfindung wird seit 2002 dadurch verstärkt, dass die neue Regierung keine Parlamentsmehrheit mehr innehat.

Langwierige Verhandlungen und das Ringen um Kompromisse gehen der Umsetzung weiterer Reformschritte auch künftig voraus. Ökonomische Fehlallokationen durch den Fortbestand überalterter staatlicher Strukturen werden – auch um des sozialen Friedens willen – dabei in Kauf genommen. Nachdem die führenden Politiker bezüglich des „Combo del ICE“ den gesellschaftlichen Widerstand unterschätzt haben, sind sie nun zögerlich, ihren Handlungsspielraum voll auszuschöpfen. Mittelfristig wird es wichtig sein, über sinnvoll gestaltete Liberalisierungsschritte „fresh money“ ins Land zu holen, um notwendige Modernisierungen und Investitionen zu finanzieren.

#### **5.5. Konsensbildung**

Demokratie und soziale Marktwirtschaft sind in Politik und Gesellschaft fest verankert. Angesichts der massiven Proteste gegen Privatisierungspläne der Vorgängerregierung Rodríguez sind inzwischen alle politischen Parteien um einen sozialen Ausgleich bemüht, der auch dem Verständnis der Costaricaner von der Demokratie und von einer sozialen Marktwirtschaft entspricht. Traditionell spielt die wohlfahrtsstaatliche Legitimation eine zentrale Rolle in der Politik des Landes. Proteste richteten sich im Untersuchungszeitraum – neben den Privatisierungsplänen – u.a. auch gegen den Abbau von Schutzzöllen im Agrarbereich. Historische Unrechtstaten spielen in der Politik keine Rolle. Aus dem Bürgerkrieg von 1948

wurden längst Lehren für die Politik gezogen, u.a. in Form der Abschaffung der Armee.

### **5.6. Internationale Zusammenarbeit**

Costa Rica bemüht sich, seine Produkte auf internationalen Märkten zu platzieren und baute seine Handelsbeziehungen in den vergangenen Jahren weiter aus. Im Untersuchungszeitraum wurden Freihandelsabkommen mit Chile, der Dominikanischen Republik und Kanada abgeschlossen, Verhandlungen mit Panama und Trinidad & Tobago geführt sowie Vorbereitungen für Verhandlungen über eine Freihandelszone mit den USA getroffen. Zudem wurden Investitionsschutzabkommen u.a. mit der Tschechischen Republik, Argentinien, Paraguay, den Niederlanden und mit Venezuela ratifiziert. Costa Rica, das sich traditionell zurückhaltend im zentralamerikanischen Integrationsprozess verhält, unterstützt gemeinsam mit seinen Nachbarstaaten die Bemühungen um einen Freihandelsvertrag mit den USA. Ein Grenzkonflikt mit Nicaragua, der im Untersuchungszeitraum wieder aufgelebt war, konnte beigelegt werden.

### **6. Gesamtbewertung**

Das Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, des Standes und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung zu folgenden abschließenden Bewertungen:

Costa Rica verfügte bereits vor dem Untersuchungszeitraum über eine stabile Demokratie und eine Marktwirtschaft, die sich im regionalen Vergleich als recht sozial ausnimmt. Unter dem Eindruck einer ökonomischen und fiskalischen Krise ist seit den 80er Jahren eine gradualistische, sozial abgefederte und wirtschaftlich vergleichsweise erfolgreiche Struktur- und Liberalisierungspolitik betrieben worden.

Der Versuch, im Jahre 2000 den Elektrizitäts- und Telekommunikationsmarkt zu öffnen, stieß jedoch auf massiven gesellschaftlichen Widerstand und scheiterte. Die große Protestwelle gegen das Vorhaben legte neben Privatisierungsängsten u.a. auch Repräsentationsdefizite der Parteiendemokratie offen, die sich aus einem diffusen Misstrauen von Teilen der Bevölkerung gegenüber der politischen Elite speisen. Der Bestand und die Funktionsfähigkeit der Demokratie sind dadurch

jedoch nicht gefährdet. Die Gestaltungsfähigkeit der gewählten Herrschaftsträger, weitere wirtschaftliche Privatisierungs- und Liberalisierungsschritte einzuleiten, war und ist zur Zeit noch eingeschränkt.

### **7. Ausblick**

Die Modernisierung des Staates und der Infrastrukturen, der Abbau bürokratischer Hindernisse und umständlicher Genehmigungsverfahren sowie die Öffnung bestimmter Wirtschaftsbereiche, inklusive des großen Telekommunikationsmarktes, sind wichtige Elemente einer Reformagenda. Der Regierung ist es aufgegeben, politische und gesellschaftliche Unterstützung für notwendige Reformen einzuwerben und diese derart auszugestalten, dass der soziale Frieden erhalten bleibt. Der konsensuale Politikstil entspricht dabei der politischen Kultur des Landes und dem Verständnis der Costaricaner von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft.