

Peru

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 3,4 / Marktwirtschaft: 2,7)		6,1	Ergebnis Management-Index		5,1
Politisches System	Präsidentielle Demokratie		Bevölkerungsgröße	26,4 Mio.	
Wahlbeteiligung	81,4% (Präsident)		BIP p. c. (\$, PPP)	4.570	
Frauenanteil im Parlament	18,3%		Arbeitslosenquote	8,5% (2000)	
Bevölkerungswachstum^a	2,1%		HDI	0,752	
Größte ethnische Minderheit	32%		UN-Education Index	0,88	
			Gini-Index	44,6	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003. Gini-Index: IMF (2003): Country Report 03/73.					

1. Einleitung

Peru erlebte mit dem abrupten Ende des autoritären Regimes von Präsident Fujimori (1990-2000) einen politischen Systemwechsel, den die Übergangsregierung unter Präsident Paniagua (11/2000-7/2001) zu Ende führte. Seit Juli 2001 regiert der im zweiten Wahlgang gewählte Präsident Toledo, der unter schwierigen Mehrheitsverhältnissen im Parlament und angesichts hoher Erwartungen der Bevölkerung sowohl die Festigung der erodierten demokratischen Fundamente als auch das Erbe eines unvollständig reformierten, instabilen Wirtschaftssystems in Angriff nehmen muss.

Das Gutachten zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation während des Zeitraums 1998-2003 kommt zu dem Ergebnis, dass in der politischen Entwicklung hin zu einer stabilen Demokratie gegenüber dem Jahr 1998 große Fortschritte zu verzeichnen sind. Diese haben allerdings zu einem großen Teil lediglich die Regressionen der 80er und 90er Jahre kompensiert, sodass gegenüber der Redemokratisierung zu Beginn der 80er Jahre eher eine Stagnation der Entwicklung zu verzeichnen ist.

Im Bereich der marktwirtschaftlichen Entwicklung ist die langfristige Bewertung zwar günstiger, doch konnte in den letzten fünf Jahren die sich seit Mitte der 90er Jahre anbahnende institutionelle und performative Stagnation noch nicht umgekehrt werden. Gemessen an der Fülle der Transformationsaufgaben konnten die maßgeblichen Transformationsakteure nur mäßige Managementenerfolge verbu-

chen, wobei die Übergangsregierung deutlicher besser abschnitt als bislang die Regierung von Präsident Toledo. Die amtierenden Entscheidungsträger müssen somit weiterhin enorme Reformaufgaben bewältigen, die sich vor allem in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, politische Repräsentationsmuster, Reform der Markt- und Wettbewerbsordnung sowie soziale Nachhaltigkeit der ökonomischen Entwicklung konzentrieren.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Wie in den anderen lateinamerikanischen Transformationsländern verliefen die politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesse in Peru in den letzten zwei Jahrzehnten asynchron. Die politische Transformation zur „Demokratie der Dritten Welle“ begann in Peru bereits Mitte der 70er Jahre, als das politische und ökonomische Scheitern der linksreformerischen Militärregierung (1968-1980) zu deren Rückzug in einer ausgehandelten Transition führte. Die politische Entwicklung seit diesem Neubeginn der Demokratie ist allerdings von einem sukzessiven Verfall der demokratischen Ordnung gekennzeichnet, der zunächst im „Selbstputsch“ („autogolpe“) vom April 1992 durch Fujimori gipfelte und erst durch den Kollaps des autoritären Fujimorismo im Herbst 2000 sein Ende fand.

Weder die Regierungen Belaúnde Terry (1980-1985) noch García Pérez (1985-1990) konnten mit ihrem delegativen Regierungsstil jenem Krisensyndrom Herr werden, das sich seit den frühen 80er Jahren aus beschleunigtem soziostrukturellem Wandel, Erschöpfung des Entwicklungsmodells, Verschuldungskrise, Hyperinflation und Terrorismus ergab und zunehmend die staatliche Handlungskapazität sowie die politischen Repräsentationsstrukturen überforderte. Insbesondere Alan Garcías erratische Politik verschärfte die Staats- und Wirtschaftskrise, die mit der Ausweitung illiberaler Tendenzen und einer zunehmenden Profilierung des Militärs als Vetomacht Hand in Hand ging, und brachte das Land an den Rand des Staatszerfalls.

Dem 1990 überraschend gewählten Newcomer Fujimori gelangen erste Schritte des ökonomischen Krisenmanagements, doch ließ sich über die Frage der Bekämpfung des Terrorismus zwischen den Volksvertretern und den faktischen Mächten aus Militär und Geheimdienst kein Einvernehmen erzielen. Mit dem „autogolpe“ des Jahres 1992 fand eine erste autoritäre Regression statt, indem die Verfassung außer Kraft gesetzt, das Parlament aufgelöst sowie die Judikative interveniert wurden. Internationaler Druck zwang Fujimori zur partiellen Rückkehr

zu konstitutionellen Verfahren, indem eine verfassungsgebende Versammlung gewählt wurde, die gleichzeitig bis 1995 als Legislative fungierte. Faktisch regierte aber ein Triumvirat aus Präsident, Geheimdienstchef Montesinos und Militärkommandeur, das die Politik Perus auch nach den Wahlen 1995 maßgeblich bestimmte.

Die stark auf die Macht- und Regierungsansprüche Fujimoris zugeschnittene Verfassung von 1993 ergab zusammen mit der politischen Konjunktur der Jahre 1994/1995 eine deutliche Machtmonopolisierung in der Hand des Präsidenten, gepaart mit Vorrechten des Militärs, schwachen Repräsentationsstrukturen und einer starken Dominanz der Regierung in den Medien.

Bereits früh steuerte Fujimori auch seine erneute Wiederwahl im Jahr 2000 an, deren umstrittene Rechtmäßigkeit zunehmend die Regimeentwicklung prägte. Als das Verfassungsgericht 1997 das von Fujimori und seinen Anhängern im Parlament lancierte „Gesetz zur authentischen Interpretation der Verfassung“ für nichtig erklärte, wurde das Verfassungsgericht handlungsunfähig gemacht und so die Gewaltenteilung vollends außer Kraft gesetzt.

Diese Phase einer zweiten autoritären Regression bis zum Rücktritt Fujimoris im November 2000 war fortan auch von subtilen Eingriffen vor allem in die Pressefreiheit sowie selektiven Verletzungen der individuellen Freiheitsrechte geprägt. Sie erstreckte sich schließlich auch auf die gezielte Manipulation freier und fairer Wahlen, die Fujimori eine weitere Präsidentschaft ab Juli 2000 bescherte.

Der seit 1996 wachsende Protest gegen die Wiederwahl kulminierte schließlich im Jahr 2000 im Zuge der Aufdeckung des Korruptionsnetzes von Montesinos in der völligen Delegitimierung des Regimes und zwang Fujimori zur Flucht nach Japan. Mit dem Kollaps des „Systems Fujimori“ im November 2000, der Übergangsregierung unter Valentín Paniagua sowie der Wahl Toledos im Mai 2001 kehrte Peru 20 Jahre nach dem Ende der Militärregierung wieder zum Ausgangspunkt demokratischer Konsolidierung zurück.

Die marktwirtschaftliche Transformation beinhaltet die Abkehr vom überkommenen, für Lateinamerika seit den 30er Jahren typischen Entwicklungsmodell der importsubstituierenden Industrialisierung. Peru hatte dieses Ordnungsmuster, das den Binnenmarkt abschottete und regulierte sowie den öffentlichen Sektor ausweitete, als Nachzügler zu Anfang der 60er Jahre übernommen und unter der Militärregierung weiter ausgebaut. Seine Krise führte in der zweiten Hälfte der 70er

Jahre zur Delegitimierung der Militärregierung, ohne dass jedoch Reformen angestrebt wurden. Doch auch die demokratischen Regierungen in den 80er Jahren verfolgten keine grundlegenden Reformansätze. Weder die Austeritätspolitik des konservativen Präsidenten Belaúnde noch die heterodoxe Wirtschaftspolitik des linkspopulistischen García Pérez konnten die sich verschärfende Wirtschaftskrise bewältigen, sondern beschleunigten sie noch bis zur Hyperinflation im Jahr 1990.

Die notwendigen Wirtschaftsstrukturereformen wurden schließlich erst 1990/91 unter Präsident Fujimori mit anfänglicher Unterstützung der Opposition im Parlament in Angriff genommen. Fujimoris tief greifende Reformpolitik – eine orthodox-rezessive Stabilisierungspolitik mit tief greifenden Strukturereformen – umfasste ein Bündel drastischer Maßnahmen (fujishock), die zunächst vor allem auf die Inflationsbekämpfung zielten (Tarifkorrekturen, Subventionsabbau, Haushaltsdisziplin, restriktive Geldpolitik). Hinzu kamen 1991 umfassende Strukturereformen, insbesondere die Privatisierung der meisten Staatsunternehmen, die Entstaatlichung des Finanzsektors inkl. der Etablierung einer unabhängigen Zentralbank, die Liberalisierung des Außenhandels, die Freigabe des Wechselkurses und die Abschaffung der Kapitalverkehrskontrollen.

Ergänzend wurden der Arbeitsmarkt drastisch dereguliert und der Markt für agrarische Nutzflächen liberalisiert. Fujimoris Reformpolitik führte zu einer relativ raschen makroökonomischen Stabilisierung und bis zur Asien- und Brasilienkrise 1998 auch zu einer sehr starken Wirtschaftsbelebung. Allerdings blieb der Reformprozess unvollständig und führte nicht zur Beseitigung der Jahrzehnte alten strukturellen Ungleichgewichte. Die gravierendsten Defizite, die Fujimori hinterließ, bestanden und bestehen in einer instabilen, segmentären Weltmarktintegration, einem labilen Finanzsektor sowie vor allem in den starken sozialen Verzerrungen (informeller Sektor, Armut, Unterbeschäftigung), die sich – auch aufgrund einer mangelnden Sozialpolitik – strukturell weiter verfestigt haben.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Die politische Ordnung Perus hat sich durch den Kollaps des Regimes Fujimori von einer reinen „Fassadendemokratie“ wieder zu einer politischen Ordnung gewandelt, in der die Minimalspielregeln einer politischen Demokratie gelten. Insofern hat sich die Qualität der politischen Ordnung in den beiden letzten Jahren

deutlich verbessert. Transformationsdefizite bestehen aber weiterhin im Bereich der Rechtsstaatlichkeit. Die demokratische Stabilität ist beeinträchtigt durch ein schwaches Parteiensystem, eine schwache Zivilgesellschaft und ein geringes Sozialkapital, doch erreicht diese Beeinträchtigung gegenwärtig kein systembedrohendes Niveau.

3.1.1. Politische Ordnung

Perus heutige politische Ordnung beruht auf der von Fujimori initiierten Verfassung von 1993, die gegenüber der Verfassung von 1979 eine deutliche Machtkonzentration in der Exekutive bewirkte und so Fujimoris autoritäres Regieren erleichterte. Obwohl die Verfassung von Beginn an unter großen Legitimitätsdefiziten litt, konnte bisher kein Modus zu ihrer Reform gefunden werden. Umstritten ist nicht nur die Gestalt (neue Verfassung, Reform der alten Verfassung oder Rückkehr zur Verfassung von 1979), sondern auch das Verfahren (Parlamentsbeschluss, verfassungsgebende Versammlung, Ausmaß der Beteiligung des Volkes).

(1) *Staatlichkeit*: Staatlichkeitsprobleme existieren in Peru nur in geringem Maße. Das staatliche Gewaltmonopol ist ohne größere Einschränkungen gegeben, allerdings existieren noch Reste der vormals virulenten Guerillas MRTA und Sendero Luminoso, dem Verbindungen zur Kokawirtschaft nachgesagt werden. Die Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk ist keine politisch relevante Frage. Die ethnische Heterogenität Perus – vor allem die indigene Bevölkerung betreffend – ist gering politisiert. Alle Bürger besitzen formal das gleiche Staatsbürgerrecht. Religion und Staat sind getrennt, der politische Prozess ist säkularisiert. Ein in Grundzügen leistungsfähiges Verwaltungssystem sowie öffentliche Sicherheit und Ordnung sind mit Einschränkungen landesweit gewährleistet.

(2) *Politische Partizipation*: Das universelle, aktive und passive Wahlrecht und die korrekte Durchführung von Wahlen sind nach den Manipulationen der Fujimori-Dekade wieder wirksam. Die Regierung des 2001 gewählten Präsidenten Toledo achtet wie auch die übrigen Machtgruppen die Prinzipien des offenen und kompetitiven Wahlprozesses, wie die erstmals durchgeführten Regionalwahlen 2002 zeigten, die der Opposition deutliche Wahlerfolge bescherten. Nach der Säuberung von Militär, Geheimdienst und Justiz von den polit-mafiösen Elementen des Korruptionsnetzes von Fujimori und Montesinos besitzt sie auch wieder die effektive Regierungsgewalt, die die Regierung durch weitere Reformen zur Sicherung der zivilen Suprematie über das Militär zu stärken sucht.

Vetomächte oder politische Enklaven in den Händen des Militärs existieren nicht mehr, auch wenn noch nicht alle Legate beseitigt sind und gelegentlich Missstimmungen im Militär wegen der drastischen personellen und finanziellen Eingriffe zu vernehmen sind.

Wirksam sind auch die Rechte politischer Organisation und Kommunikation. Öffentliche und private Medien unterliegen keiner Einflussnahme mehr durch die Regierung. Politische und zivilgesellschaftliche Organisationen können sich frei bilden. Gewerkschaftliche Aktivitäten sind aber weiterhin einigen durch die neoliberalen Reformen bewirkten Regelungen unterworfen, die nicht internationalen Arbeitsrechtskonventionen entsprechen. Ethnische „cleavages“ als solche bilden trotz der ethnischen Heterogenität Perus kein grundlegendes Hindernis für die Assoziationsdynamik der Zivilgesellschaft. Allerdings bewirkt das Zusammenspiel mit geographischer und sozialer Marginalisierung hier – wie auch im Hinblick auf das de facto wahrnehmbare Wahlrecht – ein gewisses Maß an Exklusion für Teile der indigenen Bevölkerung.

Ein im Jahr 2002 eingeleiteter Prozess der Dezentralisierung führte erstmals zu gewählten Regierungen in den 25 Regionen des Landes und damit zu einer größeren Partizipation gegenüber dem traditionell von Lima aus regierten Zentralstaat. Allerdings sind die Kompetenzen der Regionalregierungen wie auch ihre Finanzierung noch weitgehend ungeklärt.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Nach dem Ende des Regimes Fujimori befand sich der peruanische Rechtsstaat in einem noch beklagenswerteren Zustand als zu dessen Beginn. Seither haben sich sowohl die Funktionsweise der Gewaltenteilung als auch der Respekt vor den bürgerlichen Freiheitsrechten merklich verbessert, ohne aber die Ansprüche einer rechtsstaatlich verfassten Demokratie zu erfüllen. Während die Übergangsregierung unter Paniagua de facto aus dem Parlament hervorging und so kaum Reibungen mit dem Parlament existierten, besitzt Präsident Toledo keine absolute Mehrheit im Parlament. Zur Sicherung der Regierungsfähigkeit setzt Toledo bislang auf Koalitionsbildung und Konsens, sodass das „divided government“ bislang nicht zu Versuchen verleitete, die Gewaltenteilung auszuhebeln. Die gefürchteten Blockaden im politischen Prozess sind bislang gleichfalls kaum aufgetreten, sodass die Beteiligung des Parlaments an politischen Entscheidungsprozessen relativ gestiegen ist.

Auch gegenüber der Judikative, deren Säuberung von den mafiösen Elementen des Netzwerkes von Geheimdienstchef Montesinos bereits unter der Regierung Paniagua begonnen wurde, respektiert die Regierung die konstitutionellen Vorgaben. Positiv hat sich die Rolle der obersten Rechtsprechungsorgane entwickelt, insbesondere durch die vollständige Wiedereinsetzung des seit 1997 de facto unwirksamen Verfassungsgerichtes, das mit einigen Entscheidungen auch seine neue Unabhängigkeit unter Beweis stellte. Dennoch wird es Jahre dauern, bis die peruanische Justiz institutionell und personell in Grundzügen funktionsfähig ist.

Nach der Ära Fujimori-Montesinos sind Politik, Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit auch in hohem Maße für politische Korruption sensibilisiert. Ihre Bekämpfung gilt den Bürgern als eines der drängendsten Probleme von Good Governance und nimmt auch in der politischen Agenda einen hohen Rang ein (parlamentarische Untersuchungskommissionen, Nationale Kommission zur Korruptionsbekämpfung). Hunderte von Personen werden strafrechtlich verfolgt, darunter zahlreiche ehemalige Amtsträger, Unternehmer, Medienbesitzer und hochrangige Militärs. Dies bedeutet nicht nur einen Wandel in der politischen wie der rechtlichen Kultur Perus, der mittelfristig die demokratische Konsolidierung stützen könnte, sondern auch – im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern Lateinamerikas – die Verfolgung politischer Verbrechen der unmittelbaren Vergangenheit.

Die bürgerlichen Freiheiten werden im Grundsatz geachtet und sollen durch die Stärkung der Justiz weiter gefestigt werden. Einschränkungen bestehen durch die gelegentlich mangelnde Bindung staatlichen Handelns an gesetzliche Normen sowie die mitunter selektive Anwendung des geltenden Rechts durch die Verwaltung. In der ethnisch heterogenen, von Diskriminierung durchzogenen Gesellschaft bewirkt dies für Teile der Bevölkerung (indígenas, Afroperuaner) eine low intensity citizenship. Noch immer existieren Fälle von Folter und Misshandlung seitens der staatlichen Sicherheitskräfte.

Die Stärkung der Justiz auch für die bürgerlichen Freiheiten wird Jahre in Anspruch nehmen, doch wurden positive Zeichen gesetzt. Begonnen wurde mit der Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen zwischen 1980 und 2000 (25.000 Todesopfer, etwa 6.000 Verschwundene), die zu einem Großteil nicht aufgeklärt sind. Hierzu gehört auch die Auseinandersetzung mit dem Amnestiegesetz von 1996 für Unrechtstaten der Militärs nach 1980, die Prüfung der Rechtmäßigkeit der häufigen Verfahren vor Militärgerichten sowie die Prüfung der zu Unrecht wegen „Terrorismus“ Verurteilten (ca. 200 Begnadigungen, allerdings sind ca. 1.600 Anträge ungeklärt).

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität:* Die Institutionen des demokratischen Staates sind nach dem Verfall der 80er Jahre und der sukzessiven Demontage in den 90ern noch nicht wieder gefestigt. Neben der Frage einer neuen Verfassung betrifft dies insbesondere die rechtsstaatlichen Institutionen, die erst am Anfang eines notwendigen, allerdings noch mehrere Jahre andauernden Reformprozesses stehen, sowie die erst begonnene Dezentralisierung. Allerdings bestehen (noch) gute Aussichten für eine relativ rasche institutionelle Festigung, da alle relevanten politischen Akteure die demokratischen Institutionen akzeptieren und als legitim ansehen.

Zudem hat Präsident Toledo mit dem sorgfältig vorbereiteten, von allen wesentlichen politischen und sozialen Kräften getragenen Acuerdo Nacional – einer Art Masterplan für die längerfristige Politikgestaltung in Peru – einen weiteren wichtigen Grundstein auch für die institutionelle Stabilisierung gelegt. Offen bleibt hingegen, ob die Konzertierungspolitik Toledos auch weiterhin trägt oder ob es bei den konkurrierenden politischen Mehrheiten in Parlament und Regierung nicht doch zu Einschränkungen der institutionellen Effizienz bis hin zu Politikblockaden kommt.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Die Probleme der institutionellen Stabilität und Effizienz hängen auch mit den labilen Strukturen der politischen Repräsentation zusammen, die nicht hinreichend zwischen einer stark heterogenen und segmentierten Gesellschaft und dem Staat vermitteln können. Nach dem Zusammenbruch des etablierten Parteiensystems zwischen 1990 und 1992 konnte sich bis heute noch kein organisatorisch stabiles, gesellschaftlich verankertes Parteiensystem re-etablieren. Vielmehr ist es durch starke Fragmentierung, geringe programmatische Kapazitäten, stark personalistische und klientelistische Tendenzen sowie einen hohen Grad der Wählervolatilität charakterisiert. Es bildet eines der größten Konsolidierungshindernisse der Demokratie. Die im Zuge der Dezentralisierung erstmals durchgeführten Regionalwahlen versprechen zwar eine größere gesellschaftliche Nähe der Parteien, doch führt das starke Abschneiden regionaler Gruppierungen auch zu weiterer Umwandlung des Parteiensystems.

Peru verfügt über eine relativ breit gefächerte, aber gleichzeitig hoch zersplitterte Zivilgesellschaft. Die Interessengruppen können sich punktuell durchaus Gehör

verschaffen. Großen Einfluss besitzen nach wie vor die Verbände der Arbeitgeber, während die Gewerkschaften nach neoliberaler Reform und massiver Verelendung (seit Ende der 70er Jahre) kaum noch politische Schlagkraft besitzen. Die Bereitschaft zivilgesellschaftlicher Organisationen zu kooperativem und strategischem Handeln ist allerdings aufgrund der geringen Kapazität intermediärer Organisationen und nachfolgender Zersplitterung wenig ausgeprägt. Dies führt wiederholt – wie etwa im Zuge der geplanten Privatisierung einzelner Versorgungsunternehmen im Jahr 2002 – zu eruptiven politischem Protest mit nachfolgender Regierungskrise.

Der Grad der Selbstorganisation ist trotz und wegen der lange anhaltenden Verarmungsprozesse sowie dem Anwachsen des informellen Sektors relativ hoch. Das interpersonale Vertrauen liegt nach Umfragen noch unter dem niedrigen lateinamerikanischen Durchschnitt. Ein positiver Beitrag zur Festigung des gesellschaftlichen Konsenses stellt hingegen die auf breiter Grundlage in Angriff genommene Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen dar, die auch die betroffene Bevölkerung mit einbezieht.

Während die zivilgesellschaftliche Organisationsdynamik eher progressiv verläuft, war in den letzten Jahren ein Rückgang der Demokratiezufriedenheit und des Vertrauens der Bürger in die demokratietragenden Institutionen zu verzeichnen. Die Zustimmung zur Demokratie ist trotz der Erfahrungen des Fujimori-Regimes rückläufig. Die Hälfte der Bevölkerung ist gegenüber der Demokratie als Regierungsform zumindest ambivalent eingestellt, mit der Performanz der Demokratie sind weniger als ein Fünftel zufrieden, also weniger als mit der Performanz der Fujimori-Regierung.

3.2. Marktwirtschaft

Peru hat nach den drastischen neoliberalen Reformen in der ersten Hälfte der 90er Jahre bei der Transformation der Wirtschaftsordnung nur geringe Fortschritte gemacht. Transformationsdefizite bestehen in den Bereichen Wettbewerbsordnung, Gesundung des Banken- und Kapitalmarkts, der Bekämpfung von Marktkonzentration und Oligopolbildung sowie vor allem in der mangelnden Inklusion weiterer Bevölkerungsschichten in das (formale) Wirtschaftsleben. Ein großer Teil dieser Bevölkerung verbindet die neoliberalen Reformen der 90er Jahre mit dem korrupten Fujimori-Regime, was weitere marktwirtschaftliche Reformen erschwert.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die zentralen Indikatoren zeigen für Peru ein mittleres Entwicklungsniveau an. Der Entwicklungsstand des Landes, gemessen am HDI, ermöglicht allerdings aufgrund der starken Segmentierungen einem Großteil der Bürger keine hinreichende freedom of choice. Grundlegende soziale Exklusion und Marginalisierung durch Armut, Bildung oder geschlechterspezifische Diskriminierungen sind vor allem in der Sierra und im Amazonas-Tiefland, den hauptsächlichen Lebensgebieten der indigenen Bevölkerung, zu verzeichnen.

Über die letzten Jahre hinweg ist es nicht gelungen, die sozialen Disparitäten, die hohe Armutsquote sowie die ungleiche Einkommensverteilung abzubauen. Von 1997 bis Mitte 2002 verzeichnete zudem die wirtschaftliche Entwicklung nur noch wenig Dynamik. Die vorhandenen Entwicklungsungleichgewichte zwischen den Regionen – insbesondere zwischen der Küste und dem Hochland – haben sich gleichfalls nicht verringert.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind im Großen und Ganzen gewährleistet. Die Regulierungsdichte der Volkswirtschaft wurde nach 1990 stark verringert. Preiskontrollen, Subventionen und die Begrenzung ausländischer Investitionen sind nicht mehr gegeben. Der informelle Sektor umfasst allerdings ca. die Hälfte der Wirtschaftsaktivitäten. Eine Kartellgesetzgebung existiert seit 1991, doch bezieht sie sich fast ausschließlich auf wettbewerbszerstörendes Verhalten wie Preisabsprachen oder Marktaufteilung. Sie findet nur sporadisch Anwendung und litt bislang sowohl unter der bürokratischen Korruption als auch unter der dezidierten Unterordnung unter die gewünschte Marktdynamik. Fusionskontrollen existieren lediglich im Elektrizitätssektor.

Der Außenhandel ist weitestgehend liberalisiert, und es existieren keine grundsätzlichen staatlichen Interventionen in den Freihandel. Dies gilt insbesondere auch für die Behandlung von ausländischen Investitionen und Beteiligungen. Der Banken- und Finanzsektor wurde ebenso in den 90er Jahren nach innen wie nach

außen liberalisiert und auf solidere Grundlagen gestellt. Die Bankenaufsicht wird gegenwärtig weiter nach IMF-Empfehlungen gestärkt, doch entsprechen die Normen nicht höchsten internationalen Standards. Eine offene Frage stellt der hohe Dollarisierungsgrad des Banken- und Finanzsektors dar.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Die Regierung Toledo setzt das Bemühen der Vorgängerregierung um eine konsistente Inflations- und Wechselkurspolitik fort. Die Inflation, die 1997 erstmals wieder einstellige Werte erreicht hatte, konnte weiterhin niedrig gehalten werden. Die seit Mitte der 90er Jahre bestehende Unabhängigkeit der Zentralbank ist uneingeschränkt gültig. Problematisch ist allerdings die bereits genannte hohe Dollarisierung des Banken- und Finanzsektors und damit verbunden die wechsellkursabhängige Entwicklung der privaten Verschuldung.

Nach Schätzungen könnten 50%-60% der Kredite in Fremdwährung unter einer starken Abwertung leiden. Weder unter der alten noch unter der neuen Regierung wurde dieses Problem angegangen. Negative Konsequenzen daraus traten bislang nicht zutage, unter anderem, weil der Wechselkurs über die letzten Jahre hinweg relativ stabil ist. Die Fiskal- und Verschuldungspolitik der Regierung ist nach der Boomphase der 90er Jahre nicht mehr in gleichem Maße stabilitätsorientiert. Das Haushaltsdefizit konnte von der Regierung Toledo (bei etwa 2,5% des BIP) stabil gehalten werden, doch kann die Haushaltsdisziplin aufgrund der politischen Lage nicht als gesichert angesehen werden (mögliche Kosten der Dezentralisierung, weitere Minderung der Einnahmen durch Scheitern der Steuerreform).

Auch die Auslandsverschuldung, die seit 1992 kontinuierlich angestiegen war, konnte stabilisiert werden, doch bewegen sich die Staatsschulden insgesamt auf hohem Niveau. Die Devisenreserven haben sich auf einem günstigen Niveau stabilisiert und können einige der genannten Risiken abfedern.

3.2.4. Privateigentum

Eigentumsrechte und die Regulierung des Eigentumserwerbs sind im Allgemeinen wohl definiert im Hinblick auf Erwerb, Nutzung, Verwendung und Veräußerung von Eigentum; sie finden ihre Schranken in liberalen Grundrechten. Ausnahmen betreffen einen Teil der Gebiete der indigenen Bevölkerung, wo Landbesitztitel nicht, nicht eindeutig oder in Widerspruch mit indigenen Wertvorstellungen definiert sind. Dies führt wiederholt zu Konflikten zwischen der Bevölkerung und

Mineralölfirmen. Auch werden aufgrund der noch immer beeinträchtigten Justiz und Verwaltung die Eigentumsrechte in der Praxis nicht durchweg hinreichend geschützt.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen funktionsfähigen Privatsektor sind in Peru gegeben. Privatwirtschaftliche Unternehmen stellen das Rückgrat der Volkswirtschaft dar, doch existieren weiterhin in geringem Umfang auch staatliche Unternehmen. Die Regierung Toledo fährt in geringerem Tempo mit der Privatisierung vorhandener Staatsunternehmen fort. Allerdings musste die Privatisierung zweier Elektrizitätsunternehmen im Süden des Landes nach teils gewaltsamen Protesten vorerst gestoppt werden. Widerstände gegen weitere Privatisierungen gibt es auch im Kongress, doch führten sie bislang nicht zu einem Schwenk der Privatisierungspolitik.

3.2.5. Welfare Regime

Peru verfügt über ein hybrides, segmentär begrenztes Wohlfahrtsregime, das nur einen Teil der Bevölkerung erreicht. Das Sozialversicherungssystem – seit 1933 in der Verfassung vorgesehen – besaß schon vor der tiefen Krise der 80er Jahre nur einen geringen Deckungsgrad und sparte die Landbevölkerung aus. Seither hat sich die Leistungskraft durch Finanzmängel und die Ausweitung informeller Beschäftigungsverhältnisse weiter verschlechtert.

Etwa 30% der Bevölkerung sind vom Versicherungssystem erfasst, das Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft, Invalidität, Alter und Tod beinhaltet. Die Rentenversicherung besitzt seit 1992 eine private Säule nach chilenischem Vorbild, doch gelang die angestrebte vollständige Umstellung bei weitem nicht. Die Verschlechterung der sozialen Lage führte zu einem Bedeutungszuwachs staatlicher Sozialprogramme, die unter Fujimori zunehmend auch mit klientelistischen Praktiken verknüpft wurden. Etwa die Hälfte der Bevölkerung lebt in Armut, in ländlichen Gebieten liegt die Rate durchweg über 60%. Das Land ist von einer gravierenden Verteilungsdiskrepanz gekennzeichnet, wenngleich moderater als in Brasilien oder Chile.

Die Regierung Toledo hat ein neues Sozialprogramm aufgelegt, mit dem über 400.000 Arbeitsplätze geschaffen werden sollen; bislang allerdings blieb die tatsächliche Entwicklung weit hinter den Erwartungen zurück. Chancengleichheit und der gleiche Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen sind in der segmentierten Gesellschaft nicht gegeben. Fördermechanismen für Frauen, Behinderte oder

sozial Schwache existieren kaum. Frauen sind beim Zugang zu tertiärer Bildung, Einkommen und öffentlichen Ämtern benachteiligt.

3.2.6. Leistungsstärke

Nach dem aufholenden Wachstum der Jahre 1993-1997 (im Durchschnitt 7%) verzeichnete Peru zu Beginn der Untersuchungsperiode eine deutliche Verschlechterung der makroökonomischen Fundamentaldaten, die sich aus ungünstigeren externen Bedingungen, Reformstau und innenpolitischen Turbulenzen ergaben. Das Wachstum 1998-2001 betrug im Schnitt 1% und zog erst 2002 wieder an. Das Land kehrt auch insgesamt allmählich zu einem moderaten Wachstum und zu makroökonomischer Stabilisierung zurück.

Die Inflation ging über die Jahre hinweg kontinuierlich zurück, günstig entwickelten sich auch einige andere Daten (u. a. Währungsreserven, handhabbare Haushalts- und Leistungsbilanzdefizite, Rückgang kurzfristiger Verbindlichkeiten, geringe Abhängigkeit des öffentlichen Finanzbedarfs von den Finanzmärkten). Die negativen Seiten beinhalten – neben den bereits genannten Defiziten (Dollarisierung, Staatsverschuldung, Dezentralisierung, Steuereinkünfte) – erstens die noch immer zu geringe Reichweite des formalen Sektors und damit den Mangel an tragfähiger, dynamischer Wirtschaftsentwicklung, zweitens das nach dem drastischen Einbruch bis 1992 noch immer geringe Entwicklungsniveau sowie drittens die anhaltend hohe Armut.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Das Umweltbewusstsein der Gesellschaft und des Gesetzgebers ist in den letzten Jahren gewachsen, ist aber immer noch als gering anzusehen. Tendenziell werden Umweltbelange weiterhin Wachstumsüberlegungen nachgeordnet. Ökologisch verträgliches Wachstum findet nur punktuell Berücksichtigung und ist institutionell kaum verankert. Wachsende ökologische Probleme bestehen vor allem in der Bodenerosion und der Gewässerverschmutzung und betreffen vor allem das Hochland und das Amazonastiefland. Einrichtungen für Bildung und Ausbildung sind zwar in bedeutenden Segmenten vorhanden, insgesamt jedoch sehr heterogen.

Deutliche Defizite sind in Forschung und Entwicklung auszumachen. Quantitativ und qualitativ sind die Investitionen in Bildung und Ausbildung sowie Forschung

und Entwicklung eher als niedrig einzustufen. Die Bildungsausgaben des Staates stagnieren seit den 90er Jahren bei ca. 2,9% des BSP, mit leicht rückläufiger Tendenz seit 2000. Eine moderne Infrastruktur existiert nicht landesweit, sondern ist auf bestimmte Segmente und Enklaven beschränkt (Großstädte, modernisierte Wirtschaftssektoren).

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: In den Untersuchungszeitraum fällt mit dem Ende Fujimoris ein politischer Systemwechsel von einem autoritären und korrupten zu einem demokratischen Regime. Entsprechend hat die politische Ordnung Perus in nahezu allen Performanzindikatoren deutliche Verbesserungen erkennen lassen, ohne allerdings die volle Funktionsfähigkeit dieser Teilregime zu erlangen. Insbesondere die Rechtsstaatlichkeit ist noch nicht als demokratietauglich anzusehen. Ähnlich weist auch der Prozess der demokratischen Konsolidierung zwar gegenüber 1998 eine positive Entwicklung auf, doch ist seit 2001 ein nur geringer Fortschritt zu verzeichnen.

Die politische und gesellschaftliche Integrationsleistung der Parteien ist unvermindert niedrig. Der Aufbau kooperations- und konsensorientierter Interaktionsmuster der Verbände stagniert. Die Entwicklung der zivilgesellschaftlichen Interessengruppen- und Organisationslandschaft ist anhaltend progressiv, aber hinsichtlich der Partizipationsbreite der Bürger schwach. Regressiv verläuft die Entwicklung einer demokratiestützenden civic culture. Umfragewerte zeigen für den Untersuchungszeitraum eine Unterstützungs- und Zufriedenheitskrise, die sich in jüngster Zeit verstärkt hat.

(2) *Marktwirtschaft*: Der Entwicklungsstand des Landes als middle income country (UNDP, IMF) hat sich in den letzten fünf Jahren nicht deutlich verbessert. Die Armutsquote ist unvermindert hoch, der Gini-Index zeigt unverändert hohe Einkommensdisparitäten an.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP- Index	Gini- Index	UN-Education Index	Politische Reprä- sentation von Frauen	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,737	0,723	0,63	44,9	0,86	-	4.282
2000	0,747	0,729	0,65	44,6 (2001)	0,87	18,3 (2001)	4.799

^{a)} Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament in % nach den Parlamentswahlen 1996 und 2000. Quellen: UNDP: Human Development Report 2000, 2002. Gini-Index: IMF (2003): Country Report 03/73.

Auch die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns haben sich nicht wesentlich verändert. Defizite der Wirtschafts- und Wettbewerbsordnung bleiben bestehen, die Reformdynamik verlangsamte sich im Verlauf des Untersuchungszeitraums deutlich. Positive Akzente setzte hier vor allem die in Teilen verbesserte Bankenaufsicht. Gemessen an den makroökonomischen Daten hat die gesamtwirtschaftliche Entwicklung deutlich an Dynamik verloren, wobei Innenpolitik, internationale Rahmenbedingungen und Naturkatastrophen die wichtigste Rolle spielten. Im Jahr 2002 hat sich diese Entwicklung wieder etwas erholt.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	-0,4	0,9	3,1	0,2	4,5
Außenhandel					
Exportwachstum in %	- 15,7	6,2	14,6	10,0	5,8
Importwachstum in %	- 3,9	- 18,1	10,0	1,4	6,0
Inflation in % (CPI)	6,0	3,7	3,7	-0,1	1,5
Arbeitslosigkeit in %	8,5	9,1	8,5	9,3	9,4
Haushaltsdefizit in % des BIP	-1,1	-3,1	-2,7	-2,8	-2,3
Leistungsbilanz in Mrd. \$	-3,4	-1,5	-1,6	-1,1	-1,2

Quellen: CEPAL (2003): Balance preliminar 2002. IMF: Country Report 03/73. Dresdner Bank Lateinamerika: Perspektiven 3/2003.

5. Bewertung des Transformationsmanagements

Managementprobleme seitens der politischen Eliten waren und sind die Achillesferse der peruanischen Transformationen seit 1980. Vor dem Regimewechsel im Jahr 2000 waren die Wirtschaftsreformen schon deutlich erlahmt, während die politischen Institutionen zunehmend unter den Druck des autoritären Gebarens von Fujimori und Montesinos gerieten. Mit der Übergangsregierung unter Valentín Paniagua eröffnete sich Peru die Chance, den Transformationsweg wieder zu beschreiten. Die folgende Analyse und Bewertung bezieht sich in erster Linie auf das Transformationsmanagement unter der Regierung von Alejandro Toledo.

5.1. Schwierigkeitsgrad

Hinsichtlich struktureller, den politischen Prozess langfristig prägender sozioökonomischen Bedingungen ist der Schwierigkeitsgrad der nach Fujimori wieder aufgenommenen Transformation beträchtlich anzusehen, es überlagern sich positive mit negativen Rahmenbedingungen. Als wenig positiv können hierbei das relativ geringe wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsniveau, die weit verbreitete Armut, die mangelnde Effizienz der Staatsverwaltung und des Rechtsstaates, die große ethnische und soziale Heterogenität, die Schwäche von politischer und ziviler Gesellschaft sowie die externe ökonomische Verwundbarkeit gelten. Als förderlich hingegen sind die wiederhergestellte Sicherung des staatlichen Gewaltmonopols, die trotz großer Heterogenität fehlenden ethnisch-religiösen Konflikte, die trotz sozialer Segmentierung nicht gewaltsam eskalierenden sozialen Spannungen sowie der trotz massiver Einbrüche noch relativ beachtliche gesellschaftliche Bildungsstand.

Zudem war ein Großteil der ökonomischen Strukturreformen bereits in den 90er Jahren – und durchaus mit relativ breitem Konsens – durchgeführt worden. Auch ein relativ deutlicher Basiskonsens über Demokratie und die zentralen demokratischen Spielregeln bestand ebenfalls zum Zeitpunkt des Regimewechsels. Erschwerend für die Stabilisierung und Vertiefung der demokratischen Transformation wirken allerdings auch konjunkturelle Faktoren, wie vor allem die unsichere Regierungsmehrheit von Präsident Toledo im Parlament, die geringe Professionalität der neuen politischen Elite und nicht zuletzt die hohen Erwartungen seitens der Bevölkerung, die mit einer weit verbreiteten Ablehnung neoliberaler Reformen à la Fujimori Hand in Hand gehen. Auch die stagnierende weltwirtschaftliche Konjunktur bildete keine günstige Rahmenbedingung für weitere Transformationsschritte.

5.2. Zielsicherheit

Die Regierung Toledo verfügt über eine nur geringe Zielsicherheit. Zwar existieren programmatische Grundvorstellungen hinsichtlich der Entwicklung von Transformation und Marktwirtschaft, wie sie im Acuerdo Nacional parteiübergreifend festgehalten sind, doch sind konkrete Reformpolitiken unausgereift und wenig kohärent. Dies ist ein Mangel der gesamten politischen Elite, der nicht zuletzt mit der Schwäche des Parteiensystems verknüpft ist. Allerdings ist nach Ansicht zahlreicher neutraler Beobachter Präsident Toledo seinem Amt nicht gewachsen. Diese Mängel sind zunächst an den unausgereiften strategischen Prioritäten zu

erkennen. Die Regierung verfolgt zwar neben dem politischen Management aktueller Probleme auch langfristig orientierte Ziele, stellt diese aber häufig gegenüber kurzfristigen politischen Nutzenerwägungen zurück.

Die wirtschaftliche Reformstrategie der peruanischen Regierung – die neben der Fortführung der neoliberalen Politik vor allem die sozialen Aspekte deutlicher berücksichtigen wollte – ist im Großen und Ganzen wenig entschlossen, während sie im politischen Bereich (Militär, Wahrheitskommission, Dezentralisierung, Korruptionsbekämpfung) die Arbeit der Übergangsregierung konsequenter fortführt.

Konsistenz und Kohärenz der Reformpolitiken sind vor diesem Hintergrund nur bedingt gewährleistet, was auch an der Führungsschwäche des Präsidenten, der Heterogenität seines Koalitionskabinetts und den instabilen Mehrheitsverhältnissen im Parlament liegt. So sind etwa die mit dem IMF vereinbarten Reformschritte nur punktuell vorangekommen. Schließlich kann die Regierung zwar eine grundsätzliche Erwartungssicherheit für Leben, Recht und Wirtschaft gewährleisten, doch neigt sie gelegentlich zu überraschenden Wenden und Kurswechseln (z. B. Privatisierungspolitik). Gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure müssen deshalb mit politisch verursachten Unsicherheiten rechnen, die in Zukunft aufgrund der politischen Mehrheitsverhältnisse noch zunehmen könnten.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Regierung Toledo nutzt die verfügbaren ökonomischen, kulturellen und Humanressourcen für ihre Transformationspolitik nicht auf optimale Weise. Dies liegt unter anderem in der mangelnden Zielsicherheit der peruanischen Reformpolitik begründet. Im Hinblick auf die staatlichen Ressourcen liegen die Schwachstellen in erster Linie im noch immer zu hohen Haushaltsdefizit sowie im hohen Niveau der öffentlichen Verschuldung. Hinzu kommen Unwägbarkeiten im Bereich der Staatseinnahmen durch wiederholte Steueramnestien, die bei den Steuerzahlern eine Art Lerneffekt hervorrufen und die Steuereinkünfte stagnieren lassen, die für die Armutsbekämpfung notwendig wären. Die Steuerquote liegt nach wie vor bei nur 12% des BIP. Das aufgelegte Arbeitsbeschaffungsprogramm ist aufgrund mangelhafter Informationspolitik zunächst weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben.

In personeller Hinsicht leidet die Effektivität der Regierung unter häufigen Ministerwechseln und nicht zuletzt auch an der Unfähigkeit von Toledo, sein Ansehen als Staatspräsident und damit das Maß an Autorität hinreichend zu wahren, das in der stark von Personalismus geprägten peruanischen Politik für längerfristige Reformen unabdingbar ist. Auch arbeitet die Verwaltung nicht effizient genug, eine Tendenz, die durch die unklar und überhastet ausgestaltete Dezentralisierung noch verstärkt wird. Die Regierung realisiert insgesamt nur einen Teil der angekündigten Reformvorhaben und kann dabei ihre eigenen Planungen nicht einhalten.

Die von der Regierung bereitgestellten öffentlichen Dienstleistungen ermöglichen Entwicklungs- oder Transformationsfortschritte, doch sind sie vor allem in den Bereichen Infrastruktur und Humanressourcen defizitär. Positiv hebt sich hier ein landesweites Programm ab, mit dem Schulen mit Computern ausgestattet und ans Internet angeschlossen werden. Vorangekommen ist auch die Korruptionsbekämpfung, die sich allerdings im Wesentlichen auf die Vergehen der Fujimori-Ära konzentriert hat. Die Regierung bemüht sich bislang nicht in ausreichendem Maße, die weiteren fehlenden Integritätsmechanismen zu schaffen. Allerdings hat sie eine „Nationale Kommission zur Korruptionsbekämpfung und Förderung der Ethik und Transparenz“ eingerichtet.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die Regierung Toledo hat bislang eine eher geringe Gestaltungsfähigkeit bewiesen. Weder gelang ihr eine kluge Reformsteuerung, noch konnte sie im erforderlichen Reformprozess konsistente Prioritäten setzen. Dies liegt zum Teil an der Managementkapazität des Präsidenten selbst, teils aber auch an einem noch immer un abgeschlossenen Lernprozess der politischen Eliten Perus insgesamt. So reagierten Präsident und Regierung auf Fehlschläge und Politikversagen – wie etwa die regionalen Proteste gegen die Privatisierungen – zwar mit Veränderungen, diese fallen allerdings meist so marginal aus (Kabinettsumbildung, Appelle an die Nation), dass Toledos Politik noch immer keine klaren Konturen für zukunftsweisende Reformen erkennen lässt. Lernvorgänge erreichen entsprechend bislang auch nicht die Wissensbasis oder den kognitiven Rahmen der Politik. Dies wird in Zukunft durch die weitere Zerfaserung der politischen Landschaft (Regionalregierungen mit Erfolgen der Opposition) noch erschwert.

Zudem hat die Regierung mittlerweile den Vertrauensvorsprung, der schon zu Beginn der Amtszeit Toledos aufgrund der Skepsis gegenüber der politischen

Klasse nicht sehr hoch war, weiter verspielt. Sichtbarstes Zeichen hierfür ist der dramatische Ansehensverlust, den Toledo seit Amtsantritt erlitten hat und der vor allem in der Nichterfüllung seiner (Wahl-)Versprechen begründet liegt. Dadurch besitzt die Regierung nur noch teilweise die ausreichende politische Autorität, um notwendige Reformen einzuleiten bzw. umzusetzen. Vielmehr droht eine weitere Explosion partikularer Forderungen einzelner Interessengruppen, die an die Regierbarkeitsprobleme Boliviens erinnern. Positiv sticht in diesem Szenario der Gestaltungsfähigkeit heraus, dass die Regierung bislang im Großen und Ganzen eine „dislocation of economic resources“ vermieden hat. Sie ist jedoch politisch in Schwierigkeiten geraten, die allokativen Effizienz der Märkte weiter zu verbessern, wie die ungelösten Haushaltsprobleme (Dezentralisierung, Steuerpolitik), die Widerstände gegen die Privatisierung oder die mangelnde Monopolkontrolle verdeutlichen.

Insgesamt waren Ausrichtung und Gestaltung der Transformation während des Beobachtungszeitraums nur während der Übergangsregierung umsichtig und klug, als der wirtschaftliche Stabilitätskurs wieder aufgegriffen und wesentliche politische Reformen initiiert wurden. Dem jetzigen Präsidenten und seiner Regierung haften jedoch wie der übrigen politischen Elite noch immer jene Selbstüberschätzung der eigenen Fähigkeiten und die Verkennung der zu bewältigenden Herausforderungen an, die im Zuge des Zusammenbruchs des Fujimori-Regimes sichtbar wurden, aber bereits in den 80er Jahren existierten. Sichtbarer Ausdruck hiervon war die Politik der wirtschaftlichen und sozialen Versprechungen, die Toledo noch nach seiner Wahl zum Präsidenten fortführte.

5.5. Konsensbildung

Etwas günstiger sieht die Bilanz der Regierung Toledo im Hinblick auf die Konsensbildung aus. Alle wesentlichen politischen und gesellschaftlichen Akteure stimmen über das Reformziel einer stabilen marktwirtschaftlichen Demokratie überein, wenngleich die Vorstellungen hinsichtlich der Zielerreichung beträchtlich variieren. Festgehalten ist dieser Rahmenkonsens im Acuerdo Nacional vom März 2002, der von Toledo und seiner Equipe unter dem Eindruck der notwendigen Rekonstruktion lanciert wurde und alle wichtigen Parteien und gesellschaftlichen Kräfte des Landes umfasst. Seine weitere Ausgestaltung ist bislang allerdings wenig konkretisiert worden und steht unter dem Vorbehalt, dass sich aus der Parteienkonkurrenz nicht wieder ein Konfrontationsszenarium ergibt. Antidemo-

kratische Vetoakteure existieren in Peru allerdings nicht mehr, wenngleich gelegentlich über eine Wiederbelebung von Sendero Luminoso spekuliert wird.

Eher ambivalent fällt das Urteil über die politische Handhabung der gesellschaftlichen Konfliktlinien („cleavages“) aus, die aufgrund der Schwäche von ziviler und politischer Gesellschaft – insbesondere nach der Ära Fujimori – nicht deutlich artikuliert sind. Auf der einen Seite ist es den politisch relevanten Akteuren nicht gelungen, die latent vorhandenen Konfliktlinien ethnischer und sozioökonomischer Natur abzumildern. Auf der anderen Seite erleichtert die politische Zersplitterung es den politisch Verantwortlichen bislang, dass die strukturell angelegten Konflikte nicht eskalieren.

Im Hinblick auf die regionale Heterogenität Perus könnte die eingeleitete politische Dezentralisierung einen Fortschritt bewirken, indem die damit verbundenen Divergenzen nunmehr eine institutionelle Einbindung erfahren. Dies setzt allerdings eine sorgfältige Ausgestaltung der politischen und finanziellen Kompetenzen voraus, die bislang kaum erkennbar ist. Das bis dato schlechte Management kann auch dazu führen, dass subnationale Divergenzen politisch wirksam werden und so die demokratischen Institutionen eher belasten, anstatt sie zu entlasten.

Die Regierung versucht, die Solidaritätsbereitschaft der Bürger beziehungsweise der gesellschaftlichen Gruppen zu fördern, kann diese jedoch aufgrund ihrer inkohärenten Politik nicht erhalten oder stärken. Die Solidaritätsbereitschaft ist auch vom Anti-Fujimori-Effekt geprägt, den die politischen Akteure bislang weiter am Leben erhalten konnten, doch wird diese Ressource mittelfristig erschöpft sein. Längerfristig positiv dürfte sich hingegen die begonnene Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen zwischen 1980 und 2000 auswirken, die bislang relativ zielstrebig und umfassend betrieben wird.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die Regierung Toledo hat sich deutlich um eine vollständige Reintegration in die internationale Staatengemeinschaft bemüht und das ramponierte Image Perus als verlässlicher, demokratisch orientierter Partner zu verbessern versucht. Sie arbeitet intensiv mit internationalen Gebern zusammen und nutzt im Allgemeinen die internationale Unterstützung auch zur Verbesserung ihrer Politik. Insgesamt bemühen sich die politischen Akteure aktiv um den Aufbau und die Vertiefung möglichst vieler internationaler Kooperationsbeziehungen.

Die Stabilisierungspolitik der Regierung Toledo basiert auf einer engen Abstimmung ihrer Politik mit dem Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank und wird von diesen Institutionen als verhalten positiv bewertet. Die Regierung zeigt eine dauerhafte Bereitschaft zur Erfüllung der gemachten Auflagen sowie eine im Großen und Ganzen effektive Nutzung der von internationalen Akteuren bereitgestellten Ressourcen. Die Rolle externer Akteure im demokratischen Transformationsprozess ist hingegen eher als gering zu veranschlagen. Vor dem Regimewechsel versuchte die OAS zwischen Regierung und Opposition zu vermitteln, allerdings nur halbherzig und ohne wirkliche Konsequenz. Bedeutender scheint die Rolle der USA bei der Demontage von Geheimdienstchef Montesinos gewesen zu sein.

Nach dem Regimewechsel liegen die Kooperationsschwerpunkte – etwa mit BID oder EU – in erster Linie in der Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit (Zugang zur Justiz), der Unterstützung der nationalen Versöhnung sowie in der Dezentralisierung. Im Verhältnis zu den USA setzt die Regierung auf eine Fortsetzung der Kooperation im Bereich der Drogenbekämpfungspolitik, wie etwa die Ersetzung der Koka-Wirtschaft, von der schätzungsweise 200.000 Arbeitsplätze in Peru abhängen. Dies stößt allerdings bei den betroffenen Produzenten auf teils massiven Widerstand. Gegenüber den anderen Staaten der Region, insbesondere Chile und Ecuador, sowie im Rahmen regionaler und internationaler Organisationen erwies sich Peru in den letzten beiden Jahren als verlässlicher und kooperativer Partner. Auch bemüht sich die Regierung Toledo um eine engere Zusammenarbeit der Staaten des Andenpaktes.

6. Gesamtbewertung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen für die neuerliche Transformation nach dem Ende der Ära Fujimori im Jahr 2000 sind teils als günstig, teils aber auch als schwierig zu bewerten. Bereits vor 1998 waren die grundsätzlichen Reformen der Wirtschaftsordnung durchgeführt, es existierten funktionsfähige und teilweise leistungsfähige marktwirtschaftliche Strukturen. Allerdings wurde von diesem formalen Sektor der Ökonomie nur die Hälfte der Bevölkerung

erfasst, während das Ausmaß der Armut unverändert hoch war. Entsprechend hoch waren auch die Erwartungen an die Regierung Toledo im Hinblick auf einen (sehr) raschen sozioökonomischen Fortschritt.

Die staatlichen Einrichtungen waren im Vergleich zu 1980 oder gar 1990 zwar stabiler und gefestigter, aber noch immer in ihrer Leistungsfähigkeit eingeschränkt. Hinzu kam die Erosion rechtsstaatlicher, zivilgesellschaftlicher und demokratischer Traditionen in der Ära Fujimori sowie insbesondere die Schwäche des Parteiensystems als Vermittler zwischen Staat und Gesellschaft. Positiv für die weitere politische Transformation war hingegen der mittlerweile breite Konsens über die Befürwortung einer demokratischen Ordnung sowie die Ablehnung von Korruption und Autoritarismus.

(2) *Stand und Wegstrecke*: Die zurückgelegte Wegstrecke der demokratischen Transformation war in den letzten fünf Jahren durch den Regimewechsel naturgemäß relativ groß. Es ist den politischen Entscheidungsträgern nach der Übergangsregierung allerdings kaum gelungen, die demokratische Transformation qualitativ zu vertiefen. Mit punktuellen Ausnahmen ist insgesamt ein stagnierender Konsolidierungsverlauf mit signifikanten Defiziten zu konstatieren. Diese liegen vor allem im Bereich der politischen Repräsentation und Integration, der institutionellen Effizienz des Regierungssystems, der Rechtsstaatlichkeit sowie der Unterstützung des demokratischen Systems durch die Bürger.

Die zurückgelegte Wegstrecke der marktwirtschaftlichen Transformation war – auch aufgrund des bereits Erreichten – bedeutend geringer. Es ist den politischen Entscheidungsträgern gelungen, die makroökonomische Entwicklung zu stabilisieren, doch wurden die Rahmenstrukturen der marktwirtschaftlichen Ordnung kaum verbessert. So ist die ökonomische Transformation zu einer leistungsfähigen sozialen Marktwirtschaft bei weitem nicht abgeschlossen und bleibt noch hinter dem erreichten Niveau der demokratischen Transformation zurück. Die wichtigsten strukturellen Reformen der marktwirtschaftlichen Ordnung – Etablierung eines gesunden Bankensystems und Kapitalmarktes, Aufbau einer effektiven Antimonopol- und Wettbewerbspolitik sowie sozialstaatlicher Ausbau der Marktwirtschaft – sind unvollendet.

(3) *Management*: Das Fazit zur relativen Gestaltungsleistung der Akteure fällt im Großen und Ganzen eher negativ als positiv aus. Der Transformationsprozess hat während der Beobachtungsperiode im Vergleich zur Vorperiode nicht an Zielsicherheit, Geschwindigkeit und Leistungskraft gewonnen, wenngleich die Stabili-

sierungsleistung angesichts der politischen Turbulenzen zu würdigen ist. Das weitgehende Fehlen einer konsistenten Reformpolitik, mangelnde Führungskraft sowie ein instabiles politisches Umfeld sorgten nach der Übergangsphase für eine relative Stagnation des Transformationsprozesses. Partiiell gelungene Managementstrategien sind hingegen in einigen Politikfeldern zu konstatieren (Dezentralisierung, nationale Versöhnung, Korruptionsbekämpfung). Abzuwarten bleibt der Erfolg der Konzertierungspolitik von Präsident Toledo und insbesondere der nationalen Übereinkunft über die mittel- bis langfristigen Leitlinien der Transformationspolitik.

7. Ausblick

Das insgesamt ambivalente Transformationsbild Perus sollte nicht verdecken, dass im historischen Vergleich ein wenngleich zögerlicher Fortschritt zu verzeichnen ist und durchaus Chancen für eine weitere Aufwärtsentwicklung bestehen. Die mittelfristig zu lösenden strategischen Schlüsselaufgaben der demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen liegen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, institutionelle Effizienz des Regierungssystems, Stabilisierung der demokratischen Repräsentations- und Einstellungsmuster, Fortführung der Reformen der vorhandenen Markt- und Wettbewerbsordnung sowie der sozialpolitischen Flankierung der ökonomischen Entwicklung mit dem Ziel einer nachhaltigen sozialen Integration.

Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Bürgerrechte bedarf neben gesetzlichen Reformen vor allem eines professionellen, landesweiten Ausbaus der Justizverwaltung, der allerdings ohne externe Unterstützung kaum möglich scheint. Auch bleibt abzuwarten, inwieweit es den obersten Gerichten gelingt, sich auf Dauer gegenüber delegativen Regierungsstilen zu behaupten.

Zur Steigerung der institutionellen Effizienz des Regierungssystems sind neben einer Abmilderung des Präsidentialismus vor allem Reformen der öffentlichen Verwaltungen vonnöten. Ratsam wären auch Reformen des Wahlsystems und der Parteiengesetzgebung inkl. Parteienfinanzierung, um eine Verbesserung der organisatorischen Stabilität von Parteien und die Bekämpfung illegaler Parteienfinanzierung zu erzielen. Diese Reformaufgaben sind allerdings nur im Konsens der politischen Akteure zu bewältigen. Das Management der politischen Eliten wird in allerhöchstem Maße entscheidend dafür sein, ob es der peruanischen Demokratie gelingt, ihre dringendsten Probleme – das

tie gelingt, ihre dringendsten Probleme – das Repräsentationsdefizit, die Unterstützungskrise sowie die rechtsstaatlichen Defizite – zu bewältigen.

Die Herausforderung liegt hier in der Stärkung der intermediären Strukturen zur Artikulation und Aggregation gesellschaftlicher Interessen sowie in der Überwindung partikularer, meist kurzfristig ausgerichteter Strategien der politischen Eliten. Die internationalen Geber sollten hierauf in Zukunft genauso großes Gewicht legen wie im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung Perus.