

Uruguay

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 5,0 / Marktwirtschaft: 3,6)		8,6	Ergebnis Management-Index		7,4
Politisches System	Präsidentielle Demokratie		Bevölkerungsgröße	3,4 Mio.	
Wahlbeteiligung	91,8 %		BIP p. c. (\$, PPP)	8.400	
Frauenanteil im Parlament	12,1 (2003)		Arbeitslosenquote	13,6 % (2000)	
Bevölkerungswachstum^a	0,7 %		HDI	0,834	
Größte ethnische Minderheit	8 % ^c		UN-Education Index	0,93	
			Gini-Index	44,8 (1998) ^b	
<small>Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. ^{b)} Datenerhebung nur in urbanen Gegenden. ^{c)} (Weiße 88 %, Mestizen 8 %, Schwarze 4 %) Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.</small>					

1. Einleitung

Uruguay weist einen im lateinamerikanischen Kontext untypischen Entwicklungsweg auf, der im 20. Jahrhundert durch frühe (wenn auch „abhängige“) Modernisierung, stabile Demokratie und eine starke, aktive Zivilgesellschaft gekennzeichnet war. Der bis Anfang der 50er Jahre kontinuierliche Boom der Viehexportwirtschaft machte das kleine, hochgradig urbanisierte Land wohlhabend und erlaubte seit den Batllistischen Reformen (1900-1930) eine Verteilungspolitik, die Uruguay zu einem der ersten modernen Wohlfahrtsstaaten in der Welt machte.

Zum Modell Uruguay gehörte auch die frühe Durchsetzung und Praxis einer überall im Lande verwurzelten kompetitiven Parteiendemokratie: Die Traditionsparteien der Blancos und Colorados waren trotz ihrer hohen Fraktionierung imstande, bis in die 60er Jahre die politische Willensbildung im Lande mit hoher Partizipation zu organisieren und bei Bedarf die politischen Institutionen zu reformieren. Der Grad sozialer Homogenität war hoch, die Rolle der Großstadt Montevideo zunehmend dominant. Von den Spannungen zwischen Kapital und Arbeit abgesehen, gab es keine nennenswerten nationalen, religiösen oder sozialen Konfliktlinien.

Die Krise des „Modells“ begann, als nach dem in den 50er Jahren einsetzenden Preisverfall für Viehexportprodukte die Grundlage der Verteilungspolitik wegbrach und sich in der Folge eine erstarrte und nicht hinreichend erneuerte politische Klasse nicht mehr in der Lage sah, die zunehmende soziale Verelendung zu bekämpfen und die Diversifizierung und Erneuerung der Wirtschaft entschlossen

voranzutreiben. Stattdessen übergab sie, auch zur Bekämpfung der gegen diese Entwicklung gerichteten Proteste der organisierten Linken, insbesondere der schlagkräftigen Stadtguerrilla der Tupamaros, zwischen 1967 und 1973 die Macht schrittweise an die Militärs und diesen nahe stehende Technokraten.

Das (zeitweise extrem repressive) autoritäre Militärregime dauerte von 1973 bis 1985. Es wurde nach einer Phase des Misserfolgs und Niedergangs in einem zwischen Militärs und ziviler Opposition ausgehandelten Übergang (1985-1989) abgelöst. Die wiederhergestellte Demokratie, die seit dem ersten Drittel der 90er Jahre als konsolidiert gelten kann, wurde 1996 durch (längst überfällige) institutionelle Reformen des Parteien- und Wahlsystems effizienter gemacht und gestärkt. Demgegenüber sind die notwendigen Reformen der staatlichen Verwaltung, der sozialen Sicherungssysteme und der noch stark staatslastigen Wirtschaft langsamer vorangekommen und werden weiter behindert durch die Uruguay in besonderer Weise schwächende akute Finanz- und Wirtschaftskrise der Länder des Cono Sur.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Die Transformationsprozesse von Politik und Wirtschaft verliefen ungleichzeitig und hatten unterschiedliche Ergebnisse. Während der Übergang zur Demokratie in einem knappen Jahrzehnt erfolgreich abgeschlossen wurde, ist der graduelle Umbau der Wirtschaft, der bereits unter der Diktatur eingeleitet wurde, zögerlicher vorangekommen und begrenzter geblieben. Nach einer Phase des Niedergangs des autoritären Regimes und allmählicher Liberalisierung seit 1980 begann der eigentliche politische Regimeübergang mit der Umsetzung des im Sommer 1984 ausgehandelten Pakts zwischen den „softliners“ des Regimes und der gemäßigten Opposition, der die Wiederherstellung der Verfassung von 1967 vorsah. Dieser paktierte Elitenkompromiss entglitt schnell der Kontrolle der Militärs und wurde durch den späteren Einschluss der zunächst noch ausgegrenzten und in radikaler Opposition zum Militärregime verharrenden Blancos um Wilson Ferreira Aldunate nachträglich umfassend.

Da der aus den noch nicht ganz freien, aber fairen Wahlen von 1985 als Sieger hervorgegangene Präsident Julio María Sanguinetti (1985-1989) vom oppositionellen Flügel der regimenahen Colorado-Partei, wie seine Nachfolger, im Parlament auf die Zusammenarbeit mit der Opposition angewiesen war, vollzog sich die institutionelle Demokratisierung in breitem Konsens. Die Militärs behielten

dabei ihre militärischen Posten. Über ihre Forderung nach Amnestie für Menschenrechtsverletzungen während der Diktatur gab es ein dreijähriges Tauziehen, bis eine geschickte und für die Militärs hinreichende Ersatzlösung in der Form der Verjährung gefunden wurde, die 1989 klar durch Gesetz geregelt und in einem Referendum mit überzeugendem Ergebnis politisch endgültig angenommen wurde, jedoch die moralische Aufarbeitung auf später verschob. Seitdem sind bereits drei demokratische Machtwechsel reibungslos vonstatten gegangen, der erste 1989 hin zu dem Kandidaten der Blancos, Luis Alberto Lacalle (1990-1995), der zweite 1995 wieder zu Sanguinetti (1995-1999). Nach Einführung des neuen Wahlsystems folgte diesem Anfang 2000 mit Jorge Batlle (2000-2004) ein weiterer Traditionspolitiker der Colorados (aus einer anderen Fraktion).

Die Probleme der wirtschaftlichen Transformation haben in Uruguay vor allem in der Notwendigkeit bestanden, eine im Grundsatz marktwirtschaftliche, aber traditionell staatslastige, einseitig weltmarktabhängige und in die Krise geratene Agrarexportwirtschaft zu diversifizieren, das etablierte Verhältnis zwischen Wirtschaft und Staatsbürokratie durch Deregulierung und Privatisierung zu modernisieren und die in Zeiten des Booms breit ausgebauten, aber inzwischen nicht mehr leistungsfähigen sozialen Sicherungssysteme zu reformieren. Gleichzeitig war die zunehmende und im Cono Sur einmalige soziale Verelendung zu bekämpfen, die die Repression und die zunächst ungehemmten neoliberalen Experimente des Militärregimes rapide beschleunigt hatten (mit ca. 50% Reallohnverlust zwischen 1970 und 1983).

Gebremst wurde der wirtschaftliche Umbau seit den 80er Jahren dagegen durch die uruguayischen Traditionen von Konsens, Mäßigung, Gradualismus und limitiertem Unternehmerrisiko. Dennoch sind im Anschluss an die gemäßigeren neoliberalen Konzepte des Wirtschaftsministers der Diktatur Végh Villegas trotz des Drucks der Stagflation, der Kapitalflucht und der in den 80er Jahren ansteigenden Auslandsschulden auch in der Phase der demokratischen Konsolidierung einige Fortschritte gemacht worden.

Zu den relativen Erfolgen gehörten der vermehrte Export nichttraditioneller Güter, Umschuldungsaktionen, niedrigere Energiepreise und die zunächst stockende, im Plebiszit von 1992 sogar plakativ niedergestimmte, danach aber wieder zunehmende Deregulierung und Privatisierung des aufgeblähten Sektors staatlicher oder staatlich kontrollierter Unternehmen (entes autónomos); schließlich in den 90er Jahren durchweg auch steigende beziehungsweise auf einem Niveau bis um

5% stagnierende Wachstumsraten und die Eindämmung der Inflation und der Arbeitslosigkeit auf Raten von jeweils um 10%.

Eine nachhaltige Wende war indes, auch aufgrund zu geringer eigener Reformanstrengungen, noch nicht zu verzeichnen. Die Verschlechterung der Terms of Trade und der Sog der größeren Nachbarländer in der neuerlichen Finanz- und Schuldenkrise seit Ende der 90er Jahre haben auch Uruguay wieder in den Strudel ökonomischer Instabilität gerissen.

3. Prüfung der Kriterien von Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Uruguay ist seit dem ersten Drittel der 90er Jahre wieder eine konsolidierte rechtsstaatliche Demokratie ohne gravierende Defekte in den entscheidenden Teilbereichen. Die bestehenden ökonomischen und sozialen Probleme haben die Transformation zur Demokratie nicht behindert oder verzögert. Die anfängliche Schwäche reduzierter institutioneller Effizienz und Legitimität ist durch die Wahlrechtsreformen von 1996 zum größten Teil ausgeräumt worden. Das zunächst noch gebliebene Defizit bei der gesetzlich im Wesentlichen abgeschlossenen, aber in moralisch-historischer Hinsicht aufgeschobenen Aufarbeitung der Verbrechen der Diktatur wird inzwischen bearbeitet.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Uruguay hat keine Staatlichkeitsprobleme. Der Staat hat das Gewaltmonopol, die Ressourcen und Instrumente zur Durchsetzung politischer Gestaltungsentscheidungen. Die Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk ist keine politisch relevante Frage. Alle Bürger besitzen das gleiche Staatsbürgerrecht. Staat und Religion sind getrennt; der politische Prozess ist säkularisiert. Öffentliche Sicherheit und Ordnung sind gewährleistet, auch wenn die Kriminalität in Montevideo zugenommen hat. Das Verwaltungssystem ist hinreichend leistungsfähig, wenn auch reformbedürftig.

(2) *Politische Partizipation*: Das universelle aktive und passive Wahlrecht und die korrekte Durchführung von Wahlen sind wirksam. Die gewählte Regierung achtet die Prinzipien des offenen und kompetitiven Wahlprozesses. Sie besitzt die effek-

tive Regierungsgewalt. Vetomächte oder politische Enklaven im Griff der Militärs oder anderer Gruppen existieren nicht. Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit werden ebenso wenig behindert wie Versammlungs- und Assoziationsfreiheit. Die pluralistischen Medien sind frei von staatlicher Einflussnahme, öffentlicher Diskurs findet statt. Es gibt eine breite Bürgerpartizipation und eine traditionell starke Zivilgesellschaft ohne ethnische Cleavages. Territoriale Repräsentation ist in angemessener Weise gewährleistet.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die Gewaltenteilung funktioniert. Legislative, Exekutive und Judikative arbeiten unabhängig voneinander und achten gegenseitig ihre Prärogativen. Es gibt allerdings eine traditionelle Neigung und einen institutionellen Zwang zur Konsenssuche zwischen Regierung und Parlament. Die Korruption ist im lateinamerikanischen Vergleich eher gering und hat nach Ausweis des Corruption Perceptions Index von Transparency International in den letzten Jahren sogar leicht abgenommen (von 4,3 in 1998 auf 5,1 in 2002). Staatliche Akte sind gerichtlich und parlamentarisch überprüfbar, Skandale werden oft aufgedeckt.

Die uruguayische Justiz ist ausdifferenziert und traditionell unabhängig, krankt jedoch teilweise noch an mangelnder Effizienz, langen Verfahren und personellen Altlasten. Bürgerrechte und rechtsstaatliche Garantien für die Bürger sind wirksam. Das zunächst noch bestehende Menschenrechtsproblem bei der Aufarbeitung der Verbrechen des Militärregimes wird inzwischen auf Initiative des Präsidenten Jorge Batlle in der Comisión de la Paz und in der breiteren Öffentlichkeit bearbeitet. Dabei handelt es sich auch um eine nur zum Teil eingelöste gesetzliche Verpflichtung des Verjährungsgesetzes von 1989, das in Art. 4 die Regierung zur Aufklärung des Verbleibs der gemeldeten „Verschwundenen“ verpflichtete.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Das demokratische System ist effektiv und leistungsfähig, die Institutionen sind stabil und werden von allen wichtigen Akteuren als legitim akzeptiert. Illegale Einflussnahme staatlicher Organe gibt es im Ganzen nicht; Ausnahmefälle werden, wie in jeder Demokratie, entsprechend skandalisiert, veröffentlicht und verfolgt. Es existieren weder Veto-Mächte noch Anzeichen für weiterbestehende Putschambitionen der Militärs.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Das Parteiensystem ist stabil, Fragmentierungsgrad und Volatilität sind gering. Die Parteien und ihre Listen und

Fraktionen sind traditionell tief in der Gesellschaft und vor Ort verankert. Durch die (überfällige und lange verschobene) Reform des einzigartigen traditionellen Wahlsystems und damit auch des Parteiensystems von 1996, die insbesondere Vorwahlen und einen Stichwahlentscheid (Ballotage) zwischen den beiden erfolgreichsten Präsidentschaftskandidaten einführte, wurde der Fragmentierungsgrad weiter verringert, die Herstellung von stabilen Mehrheiten ermöglicht und die Handlungsfähigkeit der Regierung verbessert.

Die erste Umsetzung dieser Regeln bei den Wahlen 1999 kostete den Kandidaten der Linkskoalition Vázquez, der im ersten Wahlgang vorn gelegen hatte (Vázquez 38,2%, Batlle 31,5%, Lacalle 21,1%), den Wahlsieg und brachte den Colorado-Veteranen Jorge Batlle ins Amt, der im zweiten Wahlgang mit Hilfe von Blanco-Stimmen des ausgeschiedenen Lacalle 51,6% erreichte (Vázquez 44%). Organisationsgrad und Kooperationsfähigkeit der Interessenrepräsentation sind hoch. In der Bevölkerung sind der Grad der Ablehnung autoritärer Regime (um 90%) und die Zustimmungsrate zur Demokratie (um und über 80% nach den Angaben des Latinobarómetro 1995-2002) durchweg die höchsten in ganz Lateinamerika, auch wenn die Performance der Politiker zuweilen erheblich kritisiert wird. Die starke demokratische Zivilgesellschaft setzte sich schon unter der Diktatur für die Demokratie ein und hatte von Anfang an großen Anteil an der Transformation. Politische und gesellschaftliche Selbstorganisation gehören zur Tradition.

3.2. Marktwirtschaft

Uruguay hat bei der Transformation der Wirtschaftsordnung einige Fortschritte gemacht, die jedoch noch begrenzt und zu wenig nachhaltig geblieben sind. In den letzten Jahren wurden sie zunehmend konterkariert durch die Auswirkungen der akuten Finanz- und Wirtschaftskrise der Länder des gesamten Cono Sur.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Uruguay ist auch in ökonomischer Hinsicht ein untypisches Entwicklungsland, dessen Hauptindikatoren seit Jahrzehnten einen strukturellen Abstieg aus früherer Prosperität widerspiegeln. Dieser konnte gelegentlich aufgehalten werden, wenn Wachstum und günstige Einflüsse aus den großen Nachbarländern Argentinien und Brasilien dies zuließen. Als sehr kleines Land ohne strategische Rohstoffe, mit stagnierenden Exporten, hoher Dienstleistungsquote (70% der Beschäftigten)

und besonderer Prominenz des Finanz- und Bankensektors sowie des Tourismus ist Uruguay extrem außenabhängig und kann seine Position durchweg nur im Geleitzug der großen Nachbarn und neuerdings des Mercosur verbessern. Das ökonomische Entwicklungsniveau Uruguays ist im lateinamerikanischen Kontext relativ hoch, liegt aber wesentlich unter dem der entwickelten Welt.

Der Entwicklungsstand gemessen an HDI und UN Education Index indiziert eine deutlich höhere Entwicklung und spiegelt, ebenso wie die traditionell relativ ausgeglichene Einkommensverteilung, die geringen regionalen Disparitäten und die ausgebauten, lediglich technisch veraltete Infrastruktur, noch das hohe Potenzial früherer Epochen wider. Grundlegende soziale Exklusion aufgrund von Armut, Bildung oder Geschlecht findet nicht statt. Allerdings haben die Verelendungsschübe der 70er und 80er Jahre, die auch die oberen Einkommensgruppen schwächten und strukturell bis heute nicht zurückgedämmt werden konnten, die Armut insgesamt vergrößert. Insbesondere mit der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2002 hat sich ein neuerlicher Verelendungsschub ergeben.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen der Marktwirtschaft und des freien Wettbewerbs sind gewährleistet. Uruguay ist traditionell ein wirtschaftsliberales Land mit entsprechenden Institutionen und Garantien, auch für Bankensystem, Kapitalmarkt und freien Außenhandel. Die Hypothek des 20. Jahrhunderts war allerdings eine starke Staatstätigkeit auf zahlreichen Sektoren zwecks Entwicklung der Wirtschaft und der Infrastruktur sowie der Garantie des Sozialstaats.

Der Prozess der Deregulierung und Dezentralisierung sowie der Entflechtung und Privatisierung von staatlichen oder staatlich kontrollierten Unternehmen hat bereits unter der Diktatur begonnen und ist seitdem weiter fortgesetzt worden. Dass dies auch im Berichtszeitraum noch nicht in hinreichendem Umfang geschah, liegt auch an der mangelnden Attraktivität für potenzielle Investoren. Dagegen ist Uruguay aufgrund seiner Standortvorteile ein zentraler lateinamerikanischer Finanzplatz geblieben, der allerdings unter der Währungs- und Bankenkrise der letzten Jahre im Cono Sur erheblich gelitten hat, vor allem auch aufgrund der Unfähigkeit der Bankenaufsicht, Überspekulation sowie unseriöse und betrügerische Transaktionen wirksam einzudämmen.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Regierung und Zentralbank (deren formale Unabhängigkeit angesichts der Lage nicht viel Gestaltungsraum bedeutet) bemühen sich zwar durchweg und kontinuierlich um Inflationskontrolle und angemessene Wechselkurspolitik und haben in Zeiten anhaltender Konjunktur auch beachtliche Erfolge erzielt, so etwa in den 90er Jahren, als es gelang, die Währung für längere Zeit zu stabilisieren und die jährliche Inflationsrate zunächst auf rund 35%, später auf zwischen 5 und 10% zu begrenzen, in den Jahren 2000 und 2001 sogar auf unter 5%.

Ab Anfang 2002 zeichnete sich jedoch aufgrund des massiven Abzugs argentinischer Konten und anderer ungünstiger Rahmenbedingungen im Land und in der Region eine schwere Liquiditäts-, Banken- und Währungskrise ab, die ab Mitte 2002 kurzfristig durch Großkredite multilateraler Organisationen in der Regie des IWF in Höhe von rund 30% des uruguayischen BIP (3,8 Mrd. US-Dollar bis Ende 2003) und ein Notprogramm für den Bankensektor eingedämmt werden konnte.

Die Rezession und der starke Wertverlust des Peso beschleunigten die Inflation (2002: 14,5% mit steigender Tendenz) und trugen trotz erheblicher Bemühungen um Austerität und eines im Verhältnis (auch aufgrund leicht verbesserter Steuereinnahmen) nur unerheblich steigenden Haushaltsdefizits zu einem deutlichen Anstieg der Schuldenquote des öffentlichen Sektors (im Verhältnis zum BIP) bei, dessen Finanzierungsbedarf in 2003 Ende 2002 nur zur guten Hälfte durch internationale Kreditzusagen abgedeckt war. Die Aufgabe des Bandbreitensystems für die Devisenkurse im Juli 2002 aufgrund der kontinuierlichen Reservenverluste führte zu einem Wertverlust des Peso zum US-Dollar um fast 50%. Die starke Abwertung hat die Bedienung der wieder akkumulierten öffentlichen Auslandsschuld (in Höhe von 47% des BIP) erheblich verteuert.

3.2.4. Privateigentum

In Uruguay existieren traditionell hinreichende Rahmenbedingungen für einen funktionsfähigen Privatsektor. Property Rights und die Regeln des Eigentumserwerbs sind wohl definiert. Private Unternehmen sind die Regel. Die Privatisierung staatlicher Unternehmen ist im Berichtszeitraum etwas vorangekommen und hält

an. Eine intensive Fortsetzung der Deregulierung, mehr Dynamik und private Risikobereitschaft wären allerdings wünschenswert.

3.2.5. Welfare Regime

Uruguay ist ein alter, dicht ausgebauter bürokratischer Sozialstaat nach europäischem Vorbild mit traditionell hohem Anspruchsniveau, der seit Jahrzehnten nicht mehr hinreichend leistungsfähig und verarmt ist. Chancengleichheit ist im Grundsatz gegeben (wenn auch inzwischen auf vergleichsweise niedrigem Niveau). Sozialstaatliche Ansprüche werden grundsätzlich eingelöst, sind aber abgewertet. Eine zentrale Aufgabe der Politik ist der Umbau der schwerfälligen Mechanismen des hergebrachten Sozialstaats (z. B. beim Kündigungsschutz und der Neigung zur schnellen Frühverrentung, im privilegierten und überbesetzten öffentlichen Dienst) und die Modernisierung der Systeme, insbesondere der Arbeitslosen- und Sozialversicherung, auch aufgrund der demographischen Stagnation, der inzwischen wieder steigenden, um die 15%-Marke schwankenden Arbeitslosenrate und der Zunahme von informellen und rechtlich ungesicherten prekären und Teilzeit-Arbeitsverhältnissen.

Diese Reformen haben begonnen, unter anderem mit einer Teilprivatisierung der Sozialversicherung, sind aber noch nicht überzeugend vorangekommen. Die tief verwurzelte Anerkennung sozialer Ansprüche, Rechte und Verpflichtungen, der traditionelle sozialstaatliche Konsens und eingeübte Formen von Sozialpartnerschaft gehören zu Uruguays hoher und in Lateinamerika einmaliger Ausstattung mit „Sozialkapital“, die gewisse korporatistische Mechanismen ebenso begünstigt hat wie die schnelle und überzeugende Rückkehr zur Demokratie. Wie in einigen europäischen Ländern reduzieren dieselben Errungenschaften aber auch das Reaktionsvermögen der privaten und öffentlichen Akteure in der Krise und verlangsamen das Tempo der neoliberal gerichteten Umsteuerung.

3.2.6. Leistungsstärke

Die Leistungskraft der uruguayischen Volkswirtschaft hat deutliche Grenzen, die zum Teil, und besonders in den letzten Jahren, konjunkturelle Gründe haben (Weltmarktpreise, regionale Kontraktion, Argentinienkrise, BSE, Unwetter, etc.). Mit der mangelnden Diversifizierung der Exporte, der begrenzten Attraktivität für Investoren, der Abhängigkeit von den Nachbarn, der steigenden Auslandsver-

schuldung und Kreditabhängigkeit liegen jedoch auch strukturelle Defizite vor, die nur in besseren Konjunkturlagen wirksam bearbeitet werden können.

Das BIP pro Kopf, das – nach erheblichen Fluktuationen – in den relativ stabilen 90er Jahren jährlich im Durchschnitt um 2,2% (1990-1999; zwischen 1996 und 1998 sogar um 5%) gewachsen war, ist nach Angaben der CEPAL seit 1999 um rund ein Fünftel zurückgegangen. Die Entwicklung anderer makroökonomischer Daten (und der Arbeitslosigkeit) ist entsprechend negativ.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Umweltbelange werden in vielen Bereichen, die davon abhängen, beispielsweise in der modernisierten Viehzucht, im Weinbau oder Tourismus, durchaus berücksichtigt. Als Hauptproblem wird jedoch die Stimulierung von Wachstum angesehen, die im Konfliktfall Priorität hat. Da das Wachstum unter strukturellem und konjunkturellem Druck periodisch einbricht, ist ökologische Nachhaltigkeit nur in geringem Umfang gegeben und bleibt Zukunftsorientierung begrenzt. Moderne Infrastruktur ist grundsätzlich vorhanden, bedarf aber weiterer Reformen und Modernisierungen.

Uruguay hat ein solides und breit entfaltetes System primärer und sekundärer Bildung und einen eher traditionellen, finanziell eingeschnürten und international nicht konkurrenzfähigen staatlichen tertiären Sektor. Die öffentlichen Bildungsausgaben liegen bei 3,3% des BIP (1995-1997, nach UNDP). Der vom Militärregime erzwungene brain drain sehr vieler Wissenschaftler ins Ausland ist immer noch deutlich spürbar. In stärkerem Umfang auszubauen sind insbesondere die Institutionen von Forschung und Entwicklung, vor allem die Hochschulen. Die Hochschulreform hat in den letzten Jahren begonnen und wird breit diskutiert (wie Bildungsreformen insgesamt), leidet jedoch im öffentlichen Sektor an den Engpässen der Finanzmittel. Private Universitätsgründungen verzeichnen dagegen sichtbare erste Erfolge.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Uruguay ist seit Anfang der 90er Jahre eine konsolidierte rechtsstaatliche Demokratie, deren Leistungsfähigkeit durch die institutionellen Reformen von 1996 noch gesteigert worden ist. Alle relevanten Kriterien der Staatlich-

keit, des Wahlregimes, der politischen Freiheiten, der effektiven Regierungsgewalt, Gewaltenkontrolle und Rechtsstaatlichkeit sind mithin bereits vor der Untersuchungsperiode in hinreichendem Umfang erfüllt gewesen. Diese Errungenschaften wurden erhalten. In einigen Bereichen, etwa der Effizienz von Gerichten und Verwaltung, konnte die Performance leicht verbessert werden.

Der 1999 erstmals nach neuem Wahlrecht gewählte Präsident hat das größere Gewicht, das seine Initiativen dadurch gegenüber Parlament und Öffentlichkeit haben, genutzt, einerseits zu größeren Reformanstößen (z. B. Verwaltungsreform und Privatisierung), andererseits im energischen Vorantreiben der (verspäteten) Aufarbeitung der Verbrechen der Diktatur. Letzteres hat die Menschenrechtsbilanz Uruguays verbessert. Dass es gelegentlich in der Interaktion zwischen Exekutive und Parlament zu Blockaden kommt, die nur zeitaufwändig und in Kompromissen, die nicht alle befriedigen, aufgelöst werden können, gehört zur demokratischen Normalität und indiziert obendrein, dass Uruguay, im Gegensatz zu den meisten Transformationsländern außerhalb Europas, auch auf längere Sicht keine Demokratiedefekte im Bereich der Gewaltenkontrolle entwickelt hat.

(2) *Marktwirtschaft*: Die grundlegenden Entwicklungsindikatoren des Landes haben sich im Berichtszeitraum nur unerheblich verändert, in den ersten drei Jahren in einigen Bereichen leicht verbessert.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	UN-Education Index	Politische Repräsentation von Frauen	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,825	0,821	0,74	0,91		8.623
2000	0,831	0,828	0,75	0,92	11,5	9.035

^{a)} Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament in % nach den Parlamentswahlen 1999. Quelle: UNDP: United Nations Development Report 2002 und 2000.

In den letzten zwei Jahren ist die Entwicklung unter dem Druck der Rezession, der Finanz- und Währungskrise und der steigenden Schuldenlast dagegen stagniert, in einigen Bereichen rückläufig gewesen. Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns, die traditionell breit und förderlich ausgeprägt sind, haben sich nicht grundsätzlich geändert. Die neuen multilateralen Hilfsaktionen und Kreditabkommen haben allerdings zwangsläufig den Rahmen autonomer staatlicher wie privater Allokationsentscheidungen weiter eingengt. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist in den letzten vier Jahren aufgrund der

konjunkturellen Einbrüche eindeutig rückläufig gewesen, auf einigen Sektoren mit rapide zunehmender Tendenz seit 2002.

Insgesamt stagniert die wirtschaftliche Leistung. Signifikante Entwicklungssprünge sind nicht zu verzeichnen. Gegenüber früheren Perioden induzierter Abschwünge weisen einige Befunde sogar auch auf verstärkte institutionelle oder durch politische Entscheidungen (Deregulierung, Privatisierung, Joint Ventures) produzierte Puffer und eine leicht erhöhte Stabilität hin (z. B. in der Haushaltsdisziplin, der wenigstens stabilen negativen Leistungsbilanz, auch in den Dimensionen anderer Schlüsselindikatoren und in der Umsicht der kooperativen Notfallplanung).

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002 (2/4)
Wachstum des BIP in %	4,4	-3,4	-1,9	-3,4	-10,5
Außenhandel					
Exportwachstum in %	0,3	-7,4	6,4	-8,8	-23
Importwachstum in %	7,6	-5,8	0,1	-7,7	-25,6
Inflation in % (CPI)	8,6	4,2	5,1	3,6	30,0
Arbeitslosigkeit in %	10,1	11,3	13,6	15,3	17,0
Haushaltsdefizit in % des BIP	-1,0	-4,1	-4,0	-4,2	-4,2
Leistungsbilanz in Mio. \$	-475	-507	-530	-480	60

Quellen: CEPAL (2002): Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Banco Central de Uruguay 2002 (<http://www.bcu.gub.uy/autoriza/peieco/ieco02i0302e.pdf> (18.02.2003)). Dresdner Bank (2002): Perspektiven Uruguay, in: Lateinamerika. 12/2002.

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Zu den Faktoren, die die uruguayische Transformation begünstigten, gehören vor allem die vorhandenen marktwirtschaftlichen Grundstrukturen, der relativ hohe Bildungsstand, gesicherte Staatlichkeit, die Abwesenheit ethnisch-religiöser Konflikte, das hohe gesellschaftliche und politische Entwicklungsniveau des Landes, starke liberal-demokratische rechtsstaatliche, partizipatorische und zivilgesellschaftliche Traditionen und Strukturen und lange Übung in der Suche nach sozialem Konsens und nach geregelten friedlichen Konfliktlösungen. Lediglich ökonomisch ist Uruguay inzwischen zu einem „middle income“-Land abgesunken.

Die größten Schwierigkeiten im Berichtszeitraum lagen in der Bewältigung der sozialen Folgen einer besonders repressiven Militärdiktatur (Polarisierung/Versöhnung, „brain drain“, Verelendung) und der Aufgabe, in sich deutlich verschlechternden Konjunkturlagen und aversen regionalen Bedingungen die gesamte Ökonomie umzustrukturieren, um die lange verschleppte Krise der traditionellen monokulturellen Exportökonomie eines kleinen und abhängigen Landes zu bewältigen.

5.2. Zielsicherheit

Die Transformation zur Demokratie verlief von Anfang an zielsicher. Die Reformschritte waren konsistent, im Ganzen auch kohärent und wurden mit Augenmaß stufenweise nacheinander realisiert. Die Prioritäten waren jeweils klar. Auch über die Strategien der weiteren Reformen zur Stabilisierung der Wirtschaft, zur Stärkung von Kompetitivität und zur Steigerung der Effizienz des Staatsapparats hat im Großen und Ganzen Einigkeit unter den Akteuren geherrscht, trotz mancher Differenzen über Tempo und Intensität bestimmter Maßnahmen und über den Grad des zu wahrenden Konsenses, zwischen Regierung und Parlament ebenso wie zwischen den Parteien und den verschiedenen Regierungen.

Zwischen den beiden Administrationen des Berichtszeitraums, Sanguinetti und Batlle, gibt es deutlichere Kontinuitäten als etwa früher zwischen Lacalle und Sanguinetti. Initiativen zur Privatisierung im Energie- und Telekommunikationssektor und zur Verwaltungs-, Staats- und Erziehungsreform sind beispielsweise erst in den letzten Jahren vorangekommen. Die zielsichere Implementierung der projektierten Reformschritte ist insbesondere in den letzten drei Jahren durch die Notwendigkeit, auf die Wirtschaftskrise zu reagieren, zunehmend gebremst worden. Entsprechend hält sich auch die durch Politik herstellbare Erwartungssicherheit bei wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren in Grenzen. Vorerst ist „Stabilität“ zunehmend konkurrenzlos zum obersten Ziel avanciert.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Nutzung der verfügbaren ökonomischen, kulturellen und Humanressourcen im Transformationsprozess zur Demokratie war im Ganzen effizient. Gestaltung und Steuerung waren angemessen, die notwendigen Reformen von Augenmaß und Kompromissfähigkeit gekennzeichnet. Insbesondere konnten auch die demo-

kratieförderlichen politischen und zivilgesellschaftlichen Traditionen der uruguayischen Gesellschaft von Anfang an für den Transformationsprozess nutzbar gemacht werden. Sie haben auch für die weiterführenden institutionellen und wirtschaftlichen Reformprojekte des Berichtszeitraums große Bedeutung gehabt, gerade weil die ökonomischen Ressourcen schwanden.

In der Einschränkung der Korruption sind ebenso einige Fortschritte gemacht worden wie in der (besonders dringlichen) Bekämpfung des Schmuggels, nicht jedoch im Hinblick auf das Problem des weiterhin bedenklich wachsenden informellen Sektors. Auch die Steuereinnahmen konnten zeitweise durch intensivierete Erhebungsweisen leicht vermehrt werden. Das Angebot öffentlicher Dienstleistungen ist auch in entwicklungsrelevanten Bereichen traditionell relativ breit, inzwischen aber, wie alles, durch die Krise reduziert. Dies soll nicht verdecken, dass gerade in sehr kostenintensiven Sektoren wie dem Gesundheitswesen auch schon vor der derzeitigen Krise Probleme bei der effizienten Nutzung der vorhandenen Mittel bestanden, vor allem das öffentliche Gesundheitssystem hat nicht gelöste chronische Personal- und Ausstattungsprobleme, die privaten Kassen sind ausnahmslos hoch verschuldet, zum Teil überschuldet. Insgesamt aber ist Uruguays Problem derzeit nicht so sehr eine mangelnde effiziente Nutzung, sondern vor allem das schlichte Schwinden verfügbarer Ressourcen.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Regierung und politische Eliten haben sich im gesamten Transformationsprozess – auch im Timing – politisch klug verhalten, Instrumente und Strategien angemessen eingesetzt, sonderliche Fehlallokationen vermieden und schließlich auch, mit Autorität und gegen Kritik, die längst fällige institutionelle Reform von 1996 bewerkstelligt, die dann im Berichtszeitraum erfolgreich umgesetzt wurde. Dabei haben sie sich auch lernfähig gezeigt und die von zahlreichen Beobachtern kritisierte anfängliche Rückkehr zum ineffizienten System der alten Demokratie korrigiert. Dies gilt im Ganzen auch für die weitere Implementierung der anvisierten Reformen zum Umbau des überdimensionierten Interventions- und Sozialstaats, wengleich es dabei bei einzelnen Maßnahmen Verzögerungen, Blockaden oder Abwege gegeben hat, die sich auch aus dem funktionierenden demokratischen Kräftespiel ergeben. Allerdings sind auch große Teile der schon 1995 durch Gesetz angestoßenen, in Wissenschaft und Öffentlichkeit (nicht nur in Uruguay) breit diskutierten umfassenden Verwaltungsreform (*Reforma del Estado*) in unan-

gemessenen Bürokratien versandet, in Kompromissen verdünnt oder in ihr Gegenteil verkehrt worden.

5.5. Konsensbildung

Das uruguayische politische System setzt einen hohen Grad von Konsens zwischen den politischen Kräften voraus, hat ihn aber auch, gemeinsam mit der starken Zivilgesellschaft, schon in der Vergangenheit in hohem Maße produziert. Wenn auch die proporzdemokratischen Elemente früherer Verfassungen weitgehend verschwunden sind, ist Uruguay zumindest eine Konsensdemokratie mit Neigungen zu Konkordanz-Elementen und korporatistischen Arrangements geblieben. Ein breiter gesellschaftlicher und Eliten-Konsens für die Demokratie (der auch die Marktwirtschaft selbstverständlich einschloss) bestand schon unter der Diktatur, die ihn hart unterdrückte, und hat alle signifikanten Gruppen im gesamten Transformationsprozess geleitet.

Er besteht auch heute ungeschmälert. Antidemokratische Veto-Akteure sind nicht vorhanden. Bei allen Konflikten und handfesten Auseinandersetzungen sind die Leitlinien der politischen Gruppen Mäßigung, Kompromiss- und allgemeine Koalitionsfähigkeit, was gelegentlich auch energische Reformen bremst. Die Präsidenten berufen durchweg auch Angehörige der Opposition ins Kabinett oder in andere hohe Ämter, die dann oft kurz vor dem nächsten Wahlkampf für eine Zeit wieder ausscheiden. Eine der bleibenden Leistungen der demokratischen Transformation ist die Integration der ehemals ausgegrenzten „neueren“ dritten Partei, der Linkskoalition Frente Amplio, ins politische System gewesen, die sich in den Wahlen 1999 endgültig konsolidiert hat.

Alle Fraktionen der uruguayischen politischen Elite wissen, dass die gegenwärtig auf der Agenda stehenden großen Reformpakete einer breiten Basis über die gewohnte parlamentarische Allianz von Colorados und Blancos hinaus bedürfen, und sie bemühen sich durchweg auch darum. Sichtbar wird dies auch in den neueren Initiativen des Präsidenten zur Aufarbeitung der Verbrechen der Diktatur, mit denen man einerseits gewartet hat, bis hinreichender Konsens vorhanden und die Gefahr weiterer gesellschaftlicher Spaltung geringer geworden war, und die andererseits ein (nach dem alten Wahlsystem) weniger breit legitimierter Präsident wohl kaum erfolgreich hätte unternehmen können.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Uruguay ist ein kleines, von der Umwelt abhängiges Land, das auch in der exportintensiven Vergangenheit schon hochgradig auf internationale Zusammenarbeit angewiesen war. Die Transformation zur Demokratie haben die uruguayischen Akteure allerdings wesentlich in eigener Regie ohne auswärtige Assistenz vorangetrieben und durchgesetzt. Die auch im Berichtszeitraum noch andauernden Reformen zur Modernisierung der Marktwirtschaft und des Staates bedurften und bedürfen dagegen weiter stetiger internationaler Unterstützung, die sich seit den letzten Konjunkturunbrüchen und regionalen Krisen am Ende des 20. Jahrhunderts vor allem auf Stabilisierungsmaßnahmen konzentriert hat. Uruguay ist kooperationswillig und kooperationsfähig. Es ist ein berechenbares Mitglied im Mercosur, das seine Auflagen, soweit es kann, erfüllt und sich auch um den Fortschritt des gesamtamerikanischen gemeinsamen Marktes (oder zunächst um einen Beitritt zur NAFTA) bemüht.

Darüber hinaus kooperiert das Land, das als seriöser und gewissenhafter Schuldner gilt, im Ganzen diszipliniert mit dem IWF und den multilateralen Akteuren der umfassenden Kredit- und Stützungsaktion, die im August 2002 vereinbart wurde. Die internationalen credit ratings B3 (Moody's) und B- (S&P) signalisieren trotz der katastrophalen Lage (2002) noch entsprechendes Wohlwollen.

6. Gesamtbewertung

Im Ergebnis kommt dieses Gutachten zu folgenden Bewertungen:

(1) *Ausgangsbedingungen*: Die uruguayische Transformation ist eine zeitlich versetzte zweifache Transformation. Da die Marktwirtschaft schon bestand, war sie zunächst wesentlich eine Transformation zur Demokratie, die mit deren Konsolidierung Anfang der 90er Jahre erfolgreich abgeschlossen und danach durch weitere qualitätsverbessernde institutionelle Reformen (1996) vertieft wurde. Die gleichzeitig einsetzende Transformation und Modernisierung der Wirtschaft dauert noch an.

Die Ausgangsbedingungen der Transformation zur Demokratie waren in doppelter Hinsicht gut. Zum einen konnten alle Kriterien schnell erfüllt werden, weil es keine Staatlichkeitsprobleme gab und die starken demokratischen, rechtsstaatli-

chen und zivilgesellschaftlichen Traditionen den paktierten Übergang im breiten Konsens aller relevanten Akteure beförderten. Zum anderen war die Demokratie zu Beginn des Bewertungszeitraums bereits konsolidiert, wurde erhalten, vertieft und weiterentwickelt. Für die Modernisierung der Wirtschaft waren die Ausgangsbedingungen grundsätzlich günstig, weil die Marktwirtschaft nicht neu erfunden werden musste und die Konjunkturen in den 90er Jahren eine erhebliche Stabilisierung aller wichtigen Indikatoren erlaubten, auf deren Grundlage erste Schritte in Richtung Umbau gemacht werden konnten. Ungünstig wirkten im Bewertungszeitraum dagegen die strukturelle Außenabhängigkeit Uruguays, die Kontraktion der Märkte und die sich ab 1999 rapide beschleunigende Finanz- und Währungskrise des Cono Sur.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Die im Berichtszeitraum zurückgelegte Wegstrecke war für beide Transformationsbereiche relativ kurz. Im Bereich der Transformation zur Demokratie wurden insbesondere die Wahlrechtsreformen 1999 erstmals umgesetzt, mit der Arbeit der Comisión de la Paz neue und breitere Initiativen zur Aufarbeitung der Verbrechen und Menschenrechtsverletzungen der Diktatur auf den Weg gebracht und die Debatten zum Umbau von Staat und Wirtschaft intensiviert. Die Kooperation der Entscheidungsträger und Eliten wurde dabei teilweise verbessert. Die Demokratie blieb lebendig und wurde weiterentwickelt.

Im Bereich des wirtschaftlichen Umbaus wurden die relativ ungünstigen strukturellen Parameter nicht verändert und die Handlungsspielräume nahmen aufgrund des Konjunktureinbruchs Ende der 90er Jahre noch zusätzlich ab. Alle wichtigen Reformprogramme (Verwaltungs- und Staatsreform, Erziehungsreform, Steuerreform, Umbau der Sozialsysteme, Deregulierung, Privatisierung von Staatsunternehmen, Diversifizierung und Entwicklung fördernde Investitionsprogramme, etc.) stagnierten oder wurden ab 2000 verschoben zugunsten des dringlicheren Krisenmanagements zum Auffangen des Abschwungs, zur Eindämmung der Finanz- und Währungskrise und zur wirtschaftlichen Stabilisierung. Weil die Entwicklung zurückgeworfen wurde, hat sich die Wegstrecke auf der Seite der marktwirtschaftlichen Transformation während des zu bewertenden Zeitraums verlängert. Ob sie wenigstens erfolgreich zurückgelegt wurde, also die Stabilisierungsmaßnahmen gegriffen haben, wird frühestens Ende 2003 absehbar sein.

(3) *Management:* Das Transformationsmanagement in Sachen Demokratie war bereits vor dem Berichtszeitraum erfolgreich und ist es geblieben. In Sachen Marktwirtschaft war es ernsthaft bemüht und in der Intention solide, aber aufgrund der schlechten Umweltbedingungen nur in engen Grenzen erfolgreich. Der

Schwierigkeitsgrad ging im Bereich Demokratie zurück, im Bereich Wirtschaft nahm er erheblich zu. Die Zielsicherheit blieb konstant, aber die effektive Ressourcennutzung nahm ab, weil die Ressourcen und Handlungsspielräume schrumpften. Die Gestaltungsfähigkeit in Sachen Demokratie nahm leicht zu, in Sachen Marktwirtschaft nahm sie aufgrund objektiver Schwierigkeiten deutlich ab. Der bewährte Konsens blieb erhalten und wurde ausgebaut. Die internationale Zusammenarbeit wurde insbesondere im Zuge der multilateralen Stabilisierungsabkommen intensiviert und vertieft. Die relative Gestaltungsleistung der entscheidenden Akteure blieb im Ganzen positiv, wenn auch im marktwirtschaftlichen Bereich deutlich verhaltener.

7. Ausblick

Der Übergang zur Demokratie ist in Uruguay abgeschlossen. Deren Qualität wird darüber hinaus kontinuierlich weiter verbessert. Dieser Prozess wird fortzusetzen sein, auch um Rückschläge zu vermeiden. Auf der Agenda stehen für die nächste Zeit insbesondere signifikante Fortschritte bei der Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen der Diktatur, Verbesserungen der Effizienz des Gerichtssystems sowie die großen Projekte der Staats- und Verwaltungsreform, der Reformen der infrastrukturellen und sozialen Systeme und Dienste und des Erziehungswesens.

Im ökonomischen Bereich wird das Hauptproblem darin bestehen, mehr Handlungsspielraum und Gestaltungsmacht zu erreichen, d. h. vom kurzfristigen Krisenmanagement der kräftebindenden Stabilisierungsmaßnahmen wieder zu mittelfristig planbaren und kalkulierbaren, allmählichen Strukturveränderungen überzugehen. Wie schnell dies möglich sein wird, liegt nicht allein in der Hand der uruguayischen Akteure. Eine Verschärfung der Konjunktur-, Finanz- und Schuldenkrise der Länder der Region mit der Notwendigkeit größerer Umschuldungsmaßnahmen könnte den Prozess noch mehr zurückwerfen und weitere Fortschritte aufhalten.

Auf jeden Fall wird die Dynamik des wirtschaftlichen Umbaus auch begrenzt durch die Konstellationen des konsensorientierten und auf sozialen Ausgleich bedachten, in jeder Hinsicht – auch in Bezug auf Risikobereitschaft und Wachstumserwartung – „gemäßigten“ uruguayischen Systems. Dies ist zwar kein grundsätzlicher Nachteil, da die Mechanismen des „contained capitalism“, die einen signifikanten ökonomischen take off bremsen, gleichzeitig (auch noch im gegen-

wärtigen Verelendungsprozess) konfliktdämmend und politisch stabilisierend wirken und ökonomisch induzierte Enttäuschungen abfedern können, die andernorts oft die Unterstützung der Bürger für die Demokratie gefährden. Auch wenn diese uruguayischen Konstellationen nicht notwendig eine Reformblockade bewirken müssen, werden sie aber dafür sorgen, dass Reformen auch unter günstigeren Bedingungen nur relativ langsam vorankommen werden.