

### Uruguay hat entschieden: keine Experimente!

Schonebohm, Dieter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schonebohm, D. (1999). *Uruguay hat entschieden: keine Experimente!* (Brennpunkt Lateinamerika, 23). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-445605>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



# BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

---

Nummer 23

16. Dezember 1999

ISSN 1437-6148

---

## Uruguay hat entschieden: keine Experimente!

Dieter Schonebohm

*Als am 28. November um 20.30 Uhr der Leiter der Sondersendung des privaten Fernsehkanals 12 mit unverhohlener Freude verkündete, der Name des neuen Präsidenten Uruguays ab 1. März 2000 stünde fest, ging die dritte und letzte Runde der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen ihrem Ende zu: Der Gewinner hieß Jorge Batlle. Im fünften Anlauf gelang dem 72jährigen Politiker der regierenden Colorado-Partei und ewigen innerparteilichen Gegenspieler des jetzigen Amtsinhabers Julio María Sanguinetti, die Wahl ins höchste Staatsamt; vor ihm hatten bereits sein Vater, sein Großonkel und sein Urgroßonkel das Land regiert. Auf ihn entfielen 51,65% der Stimmen, gegen 44,11% für seinen Gegenspieler Tabaré Vázquez von der Links-Koalition Frente Amplio. Worum ging es bei diesen Wahlen, die der amtierende Präsident zu einer Volksabstimmung zwischen zwei unvereinbaren Zukunftsmodellen für Uruguay hochstilisierte, wer waren die Kandidaten, welche Ziele vertraten sie und ihre Parteien, und welchen Handlungsspielraum hat die neue Regierung?*

### Der Ausgang der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen

1999 wurde nicht nur ein neues Staatsoberhaupt bestimmt; auch die beiden Kammern des Parlaments – Abgeordnetenhaus und Senat – standen nach Ablauf des verfassungsmäßigen 5-Jahres-Zeitraums zur Neuwahl an. Nach einem neuen Wahlverfahren fanden am 31.10.99 gleichzeitig die Parlamentswahlen sowie der erste Durchgang der Präsidentschaftswahl statt, die am 28.11. durch die Stichwahl (*ballotage*) zwischen den beiden meistgewählten Kandidaten abgeschlossen wurde. Der Führer der National- (oder *Blanco*-) Partei und ehemalige Staatspräsident (1990-1995), Luís Alberto Lacalle, sowie der Senator Rafael Michelini, Vorsitzender der kleinen Mitte-Links-Partei *Nuevo Espacio* waren bereits im Oktober deutlich abgeschlagen auf den dritten und vierten Platz gekommen.

Beide Wahlgänge und ihre Ergebnisse müssen als Einheit begriffen werden, ging es doch darum, ob das neue Staatsoberhaupt über eine parlamentarische Mehrheit verfügen wird oder mit einer Minderheitsregierung arbeiten muß. Das Resultat ist zumindest rein numerisch klar: Im künftigen Parlament kann der Präsident mit 53% der Stimmen der beiden konservativen Traditionsparteien – *Colorados* und *Blancos* – rechnen. Die Linke wurde zwar mit 39% der Stimmen mit Abstand stärkste Kraft, bleibt jedoch weiterhin in der Opposition. Daß sich trotz des enormen Erfolgs der Linken die konservativen Kräfte durchsetzten, bezeichnet die Wochenzeitung „Brecha“ (3.12.99) als "Das uruguayische Paradox: Zuwachs der Linken und Wendung nach rechts". Man könnte auch sagen: Das bestehende System aus drei ungefähr stimmgleichen Parteien mit unterschiedlichen Programmen und einem unterschiedlichen Staatsverständnis, die jedoch bezüglich des Re-

spekts der parlamentarisch-demokratischen Spielregeln übereinstimmen, verändert sich zu zwei Blöcken. Damit ist nicht notwendigerweise die Bildung zweier unvereinbarer ideologischer Familien im Sinne Sanguinetis gemeint – "Freiheit gegen Totalitarismus" –, sondern die Herausbildung einer realen Macht- und Regierungsalternative innerhalb des verfassungsmäßigen Rahmens.

Ermöglicht wurde die konservative Mehrheit durch eine Koalitionsvereinbarung zwischen *Colorados* und *Blancos*, die es angesichts der Aussichten auf einen Machtwechsel vorzogen, ihre historischen Gegensätze zu relativieren, um die Zusammenarbeit der Jahre 1995-99 fortzusetzen. Hier die Ergebnisse der Parlamentswahlen vom 31.10.99, im Vergleich zu den drei vorangegangenen Wahlen 1994, 1989 und 1984, in Prozent (gerundet):

	1984	1989	1994	1999
Frente Amplio	21	21	31	39
Colorado-Partei	41	30	32	32
Blanco-Partei	35	39	31	22
Unión Cívica*	2	---	---	---
PGP**	---	9	---	---
Nuevo Espacio**	---	---	5	4
Sonstige/ungültig/ unentschieden	1	1	1	3

Quellen: Wochenzeitung „Búsqueda“ (25.11.99), Tageszeitung „El Observador“ (Beilage vom 20.11.99).

\* Traditionsreiche katholische Partei mit parlamentarischer Vertretung bis zur Wahl 1984.

\*\* Der sozialdemokratisch orientierte *Partido por el Gobierno del Pueblo* entsprang ursprünglich einer Fraktion der *Colorado*-Partei, die sich 1971 dem *Frente Amplio* anschloß, von dem sie sich jedoch vor den Wahlen 1989 wieder trennte. Ihr Vorstand entschied sich 1994 zu einer erneuten Integration in die *Colorado*-Partei, wodurch es zur Spaltung kam; ein Teil der Mitgliedschaft konstituierte sich in demselben Jahr als eigenständige Partei *Nuevo Espacio*.

## Zur Vorgeschichte:

### Der lange Weg zur Koalitionsregierung

Seit der ersten Hälfte des 19. bis Anfang der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts stand die politische Entwicklung Uruguays im Zeichen des Gegensatzes von Stadt (und Ausfuhrhafen) Montevideo und Land, Handelsbürgertum und (Groß-)Grundbesitz, Industrie und Viehzucht, Zentralismus und Föderalismus. Dieser Gegensatz entlud sich in mehreren Bürgerkriegen, zuletzt 1903/4, deren Kontrahenten – *Colorados* und *Blancos* oder Nationalisten – sich bereits im Verlauf des sogenannten „Großen Krieges“ (1839/51) als Parteien konstituierten. Nach dem militärischen Sieg der etatistisch sowie mehrheitlich sozialreformerisch und auf eine Industrialisierung des Landes ausgerichteten *Colorados* über die *Blancos*, deren politische Basis das Land war – nicht nur die Großgrundbesitzer, sondern auch die Landarbeiter –, wechselten *Colorado*-Minder-

heits- mit Kollegialregierungen unter Beteiligung beider Parteien ab.

An der zunehmenden Abschottung der Wirtschaft gegen ausländische Konkurrenz sowie dem Aufbau eines relativ weit entwickelten, differenzierten Sozialversicherungssystems nicht nur Dank der fortschrittlichen Einstellung des Präsidenten José Batlle y Ordóñez (1903/07 und 1911/15), sondern auch unter dem Druck der stärker werdenden Gewerkschaften änderten die wechselnden Regierungsmehrheiten und Verfassungen bis Mitte der fünfziger Jahre kaum etwas. Erst unter dem Eindruck der Verschlechterung der *Terms of Trade* für die damaligen Hauptausfuhrprodukte – Gefrierfleisch, Wolle und in geringerem Umfang Leder – sowie der allgemeinen Krise des Modells einer Industrialisierung durch Imports substitution begann auch die politische Bindung der Bevölkerung an die beiden Traditionsparteien nachzulassen. Deren herkömmliche Mechanismen der Machtausübung – Vertretung von Gruppeninteressen, traditionelle familiäre Bindungen, Klientelismus und Orientierung an starken, häufig nur auf lokaler Ebene relevanten, charismatischen Führerpersönlichkeiten (*caudillos*) – verloren angesichts der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Krise zunehmend an Wirksamkeit. Die Bildung der Koalition *Frente Amplio*, die sich ursprünglich vor allem auf die Sozialistische und die Kommunistische Partei stützte, heute jedoch eine Reihe weiterer Reformgruppen, aber auch die als Partei konstituierte Guerillabewegung "*Tupamaros*" umfaßt, ist vor diesem Hintergrund zu sehen. Bei den Wahlen 1971 erreichte die Koalition auf Anhieb 18% der Stimmen, womit die Linke zum ersten Mal die traditionelle 10%-Hürde überwand.

Doch die Reformunfähigkeit der beiden Traditionsparteien in wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Hinsicht, die seit Anfang der siebziger Jahre immer gewaltsameren Guerilla-Operationen und die verstärkte Einschaltung der Streitkräfte in die innenpolitischen Auseinandersetzungen während der Amtszeit der Präsidenten Pacheco Areco und Bordaberry (beide *Colorado*-Partei) zwischen 1968 und 1973 zerrieben die liberalen Grundlagen der fälschlicherweise so genannten "Schweiz Lateinamerikas". 1973 übernahm dann das Militär die Macht; die Stadtguerilla hatten die Streitkräfte zu diesem Zeitpunkt bereits ausgeschaltet. Ab 1974 erfolgt daraufhin eine zunehmende Öffnung der uruguayischen Wirtschaft nach außen, ohne daß hiermit eine nennenswerte Reduzierung des Staatsinterventionismus verbunden gewesen wäre; die Manipulation des Peso-Dollar-Wechselkurses wurde im Gegenteil zur Stützung der Landeswährung noch verstärkt.

Der Versuch der Streitkräfte, ähnlich wie in Chile 1980 eine am Modell eines korporativen

Staates orientierte Verfassung per Volksabstimmung durchzusetzen, scheiterte jedoch an den Urnen, die beiden Traditionsparteien wie auch die Linke reorganisierten sich allmählich. Unter dem Eindruck einer verheerenden Wirtschaftspolitik, die das Land 1982/83 an den Rand des Abgrunds brachte und die Auslandsverschuldung deutlich anschwellen ließ, gaben die Militärmachthaber dem Druck der Parteien und Gewerkschaften nach und setzten für November 1984 Neuwahlen an, die von Julio Maria Sanguinetti (*Colorado*-Partei) klar gewonnen wurden. Er war der Wunschkandidat der Militärregierung; sein Hauptgegenspieler, der charismatische Führer der *Blanco*-Partei Wilson Ferreira Aldunate befand sich noch in Haft, und der Vorsitzende des *Frente Amplio*, der ehemalige verfassungstreue General Liber Seregni, war von der Wahl ausgeschlossen.

Was 1984 nach einer direkten Restauration der politischen Verhältnisse vor 1973 aussah, hat jedoch in den letzten 15 Jahren eine Eigendynamik entwickelt. Aus dem Zwei-Parteien-System wurde ein Drei-Parteien-System und neue Machtkonstellationen wurden möglich, die bis 1973 unvorstellbar gewesen wären. Schließlich waren Koalitionsregierungen zwischen den beiden Traditionsparteien ebenso undenkbar wie eine Mehrheit der Linken in der ehemaligen *Colorado*-Hochburg Montevideo und deren friedliche Koexistenz mit der Regierung. Mittlerweile regiert die Linke Montevideo seit zehn Jahren, und angesichts ihres Abschneidens in der Hauptstadt am 28.11. (54% der Stimmen) darf sie sich Hoffnungen auf ein erneutes Mandat machen, wenn im Mai 2000 die Departement-Versammlungen erneuert werden. In 15 der übrigen 18 Departements ist ein Mitte-Rechts-Wahlerfolg wahrscheinlicher, in dreien tun sich die Demoskopen schwer mit ihren Prognosen.

Im Hinblick auf die Kontinuität des wirtschafts-, gesellschafts- und außenpolitischen Kurses Uruguays ist allerdings die Fortsetzung der Koalitionsregierung von 1994, so wie sie sich zur Zeit abzeichnet, von größerer Bedeutung: 1999 kam die Linke zwar bis in den Vorhof der Macht, mit 2/5 der Parlamentsabgeordneten kann sie künftig Gesetze, die qualifizierte Mehrheiten erfordern, blockieren (dies betrifft vor allem wichtige Personalentscheidungen, zu denen die seit jeher umstrittene Beförderung von Offizieren der Streitkräfte gehört, die während des Militärregimes zum Teil an schweren Menschenrechtsverletzungen beteiligt waren, die jedoch aufgrund eines Amnestiegesetzes nicht gerichtlich belangt werden können), und sie wird wohl ab jetzt auch bei der Besetzung der Vorstände der öffentlichen Telekommunikations-, Wasser- und Elektrizitätsunternehmen nicht mehr übergangen werden können. Tatsache ist jedoch: Das Zentrum der Macht bleibt der Linken so fest verschlossen wie bisher. Das

Stichwort heißt: Verfassungsreform. Die inhaltlichen Vorstellungen der Regierungskoalition und des *Frente Amplio* werden weiter unten betrachtet. Zunächst soll jedoch eine kurze Bilanz der Regierung Sanguinetti und ihrer Reformvorhaben gezogen und auf die Frage eingegangen werden, wie es *Colorados* und *Blancos* gelang, einen linken Wahlsieg zu verhindern.

### "Verfassungsfragen sind Machtfragen"

(Ferdinand Lassalle)

Wie der Historiker Gerardo Caetano beobachtet, "haben die Uruguayer die Angewohnheit, (...) ihre wichtigsten Angelegenheiten in Form von Redefinitionen der Spielregeln zu diskutieren"\* . Im Verlauf des 20. Jahrhunderts wurde die uruguayische Verfassung insgesamt siebenmal geändert, wobei eines der Leitmotive der Wechsel zwischen Präsidial- und Kollegialsystemen war. Das bis 1996 geltende, in der Verfassung von 1966 verankerte Wahlrecht stand in der Tradition der Präsidialverfassungen und zeichnete sich durch vier Grundelemente aus, die es zu einem einzigartigen Mischsystem werden ließen:

- a) Präsidentenwahl mit einfacher Mehrheit,
- b) Parlamentswahl nach Verhältniswahlrecht,
- c) Mehrfachentscheid in einem Wahlgang, und
- d) Bündelung und Verknüpfung aller Wahlen an einem Tag.

Praktisch bedeutete dies, daß alle fünf Jahre jeweils am letzten Novembersonntag die Wahlberechtigten – es gilt Wahlpflicht – zwei Stimmen vergeben konnten: eine für die von ihnen bevorzugte Parteiliste für das Parlament und den jeweiligen Spitzen- und Präsidentschaftskandidaten dieser Liste und eine für die gewünschte Parteiliste auf Departementebene, deren Spitzenkandidat der *Intendente* (das entspricht ungefähr einem Gouverneur bzw. in Montevideo dem Oberbürgermeister) wird.\*\*

Dieses System führte zur Aufstellung mehrerer Listen und Spitzenkandidaten pro Partei, deren Stimmen bei den Wahlen kumuliert wurden; der Kandidat der meistgewählten Liste der Partei mit der relativen Stimmenmehrheit wurde Präsident. *De facto* erreichte nur selten ein Kandidat und seine Liste mehr als 30% und keine Partei über 50% der insgesamt abgegebenen Stimmen, weshalb Minderheitsregierungen die Regel waren. Auf der Ebene der Departements galt die weitere Besonderheit, daß die Wähler nur für dieselbe Partei

\* Gerardo Caetano, "Uruguay. Nuevas reglas y apertura del calendario electoral". Nueva Sociedad 162 (Juli-August 1999), S. 7.

\*\* Eine Klarstellung zur Ausdrucksweise: Fehlende Kandidatinnen und Präsidentinnen sind nicht auf eine Unterlassung des Verfassers zurückzuführen, sondern vielmehr darauf, daß Frauen in Uruguay in allen öffentlichen Ämtern, vor allem aber im Parlament und in der Regierung hoffnungslos unterrepräsentiert sind.

wie auf nationaler Ebene – oder gar nicht – stimmen konnten. Nach diesen Regeln wäre der Sozialist Tabaré Vázquez als einziger Kandidat der meistgewählten Partei am 28.11. zum Präsidenten gewählt worden. Daß dies nicht geschah, hängt mit den folgenden tiefgreifenden – und zum Teil von allen politischen Kräften begrüßten – Neuregelungen der Verfassung zusammen, die am 8. Dezember 1996 per Referendum mit einer Mehrheit von nur 50,45% (9.103 Stimmen bei 2.013.451 Wahlberechtigten) angenommen wurden:

- a) Präsidentschaftswahl in zwei Schritten mit Stichwahl im zweiten Wahlgang,
- b) Einschränkung des Mehrfachentscheids durch Zulassung von nur einem Präsidentschafts- und höchstens zwei Gouverneurs-Kandidaten pro Partei. Die Präsidentschaftskandidaten werden von der Bevölkerung in allgemeinen Vorwahlen direkt bestimmt (dies geschah am 25.4.1999). Bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus sind Listen von Untergruppierungen innerhalb der Parteilisten nicht mehr zulässig,
- c) Aufhebung der Verpflichtung zur Wahl derselben Partei auf nationaler und regionaler Ebene und zeitliche Trennung der verschiedenen Wahlgänge.

Während sich alle Fraktionen der beiden Traditionsparteien über die Notwendigkeit dieser Verfassungsreform einig waren, gab es in der Linken geteilte Ansichten. Bis zum Rücktritt des langjährigen Vorsitzenden des *Frente Amplio*, Seregni, im März 1996 unterstützte das Bündnis die geplante Reform zumindest formell, zum Teil aber auch aus Überzeugung; gerade die Urwahl des Präsidentschaftskandidaten und die inhaltliche und zeitliche Trennung der Wahlen wurden den Forderungen der Reformkräfte nach größerer innerparteilicher Demokratie gerecht. Diese Haltung änderte sich jedoch in dem Maße, in dem sich die Erkenntnis durchsetzte, dass die vorgeschlagenen Reformen die Chancen der Linken eindeutig beeinträchtigten, zumal die konservativen Kräfte bewiesen, daß sie sehr wohl dazu bereit und in der Lage waren, aus der Not des Wahlergebnisses von 1994 eine Tugend zu machen und eine funktionsfähige und dauerhafte Koalition zu bilden. Das Ergebnis der Volksabstimmung vom Dezember 1996 versinnbildlicht die Spaltung der Bevölkerung in zwei fast gleich große Lager, nimmt aber auch das Wahlergebnis vom Oktober und November 1999 vorweg.

Jenseits der Verfassungsstrategie mag zum Sieg der Mitte-Rechts-Koalition auch beigetragen haben, daß sich die Übereinstimmung der beiden Traditionsparteien über diese taktischen Überlegungen zur Sicherstellung einer funktionsfähigen Regierung und der Regierbarkeit des Landes hinaus auf die Durchführung gemeinsamer Reform-

vorhaben und Ziele erstreckte, die tatsächlich auch umgesetzt wurden:

- Das nach dem Solidaritätsprinzip verfaßte, äußerst defizitäre Sozialversicherungssystem für Arbeiter und Angestellte wurde in ein Mischsystem unter Beteiligung öffentlicher und privater Versicherungsträger verwandelt. Diese Reform war angesichts der Deutschland sehr ähnlichen Altersstruktur der uruguayischen Bevölkerung überfällig, um den Staatshaushalt allmählich zu entlasten.
- Im Rahmen der Reform des Bildungssystems wurde die öffentliche Vorschulerziehung mit dem Ziel ausgebaut, die Altersgruppe der Vier- und Fünfjährigen vollständig zu erfassen. Bei der Sekundarstufenausbildung wurden an mehreren weiterführenden Schulen versuchsweise die Unterrichtszeiten verlängert, während gleichzeitig eine Umorientierung der Curricula zum Ausbau der wissenschaftlich-technischen Stoffgebiete sowie der Informatik erfolgte. Damit ist allerdings eine Rückstufung der traditionell stärker vertretenen geisteswissenschaftlichen Fächer verbunden, der Fremdsprachenunterricht wird, mit Ausnahme von englisch, als Wahlfach an Sprachenkollegs erteilt.

Die Reform betrifft auch die Lehrerausbildung: die traditionellen Ausbildungsstätten werden schrittweise zugunsten neu eingerichteter Pädagogischer Hochschulen an mehreren Orten des Landes aufgegeben – womit gleichzeitig der Einfluß der Gewerkschaften des Bildungssektors deutlich beschnitten wird; die zur Curriculumentwicklung ausdrücklich vorgesehenen Fachkommissionen wurden bei der Reform weitgehend übergangen. Weitgehend ungelöst bleibt auch die chronische Unterbezahlung der Lehrkräfte wie auch des öffentlichen Dienstes allgemein.

- Wie andere Länder Südamerikas hat auch Uruguay eine Staatsreform in Angriff genommen, die vor allem auf die Reduzierung des Personals – vorzugsweise durch Abfindungen – und die Vereinfachung und Informatisierung der Arbeitsabläufe abzielt.
- Weitere Reformvorhaben betreffen die Bekämpfung der – im lateinamerikanischen Vergleich immer noch geringen – Kriminalität und die Aktualisierung des Strafprozeßrechts. Nach wie vor ist die Justiz jedoch nicht auf die Bearbeitung komplexer Probleme, vor allem Wirtschaftsstrafsachen, vorbereitet, wodurch im Bereich der Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität und Korruption Defizite fortbestehen.
- Im Bereich der Investitionsförderung stieg Dank weitgehender Steuer- und Abgabenerleichterungen das Gesamtvolumen ausländischer Direktinvestitionen auf 5,66 Milliarden Dollar, davon allein 3,13 Milliarden im Zeitraum 1995-1999. 10,4% der Investitionen entfielen auf den Primär-

sektor, vor allem auf die Forstwirtschaft; 26,2% fließen in die Industrie, besonders in die Nahrungsmittelherstellung; 40% waren für den nicht-finanziellen Dienstleistungssektor bestimmt und schlugen sich vornehmlich im sprunghaften Ausbau der Hotels in Montevideo sowie in der Übernahme und Modernisierung mehrerer Supermarktketten nieder. Auf den Erwerb von Titeln und andere Operationen am Finanzmarkt entfielen 23,4%.

- Der Koalition ist es weiterhin gelungen, eine rigorose Sparpolitik zur Reduzierung des Haushaltsdefizits und zur Inflationsbekämpfung durchzuhalten, wonach die Steigerungsrate der Verbraucherpreise 1999 unter 4% liegen wird.
- Der Telekommunikationssektor wurde systematisch modernisiert, Uruguay hat heute pro Kopf die größte Telefondichte und die meisten E-Mail-Anschlüsse in Lateinamerika. In diesem Zusammenhang hat sich die staatliche Telefongesellschaft "Antel", deren Privatisierung 1992 durch eine Volksabstimmung vereitelt wurde, als effizientes Unternehmen profiliert.
- In außenpolitischer Hinsicht setzte sich Uruguay weiter für eine Vertiefung der regionalen Integration im Rahmen des Mercosur ein, bekam jedoch 1999 auch die Auswirkungen seiner wirtschaftlichen Abhängigkeit von Brasilien und Argentinien zu spüren; rund 50% des uruguayischen Außenhandels werden mit diesen beiden Nachbarländern abgewickelt, zwei Drittel davon allein mit Brasilien. Die Exportwirtschaft mußte denn auch spürbare Einbußen hinnehmen, und die registrierte Arbeitslosigkeit liegt weiterhin bei 11%, während der informelle Sektor der Wirtschaft stetig wächst.

Auf der Negativseite der Bilanz der zweiten Regierung Sanguinetti sind ein steigendes Haushaltsdefizit sowie ein seit Anfang der neunziger Jahre chronisches Handelsbilanzdefizit zu verbuchen, das 1998 bei rund einer Milliarde Dollar lag und aufgrund der Rezession 1999 mit rund 800 Mio. Dollar abschließen dürfte, jedoch durch einen Überschuß der Dienstleistungsbilanz ausgeglichen wird. Durch Stützungskäufe der Zentralbank zur Stabilisierung und Aufwertung des Peso sind zudem die Devisenreserven um rund 200 Mio. Dollar gesunken (Brecha 3.12.99). Auch im Gesundheitswesen lassen sich eine Reihe ungelöster Probleme anführen: Mehrere private Versicherungen sind überschuldet und stehen vor dem Zusammenbruch, das öffentliche Gesundheitswesen ist personell, vor allem im Pflegebereich, absolut unterbesetzt und kann keine ausreichende pflegerische Versorgung der Patienten sicherstellen, und über die Zukunft des maroden Universitätsklinikums – in den fünfziger Jahren das modernste Lateinamerikas – konnten sich Universität und Regierung bis heute nicht einigen.

Ebenso drängt die Suche nach Lösungen für die überschuldete Landwirtschaft, wie sie bei massiven Demonstrationen von Landwirten aller Sparten wiederholt gefordert wurden. Unterdessen hält die Landflucht unvermindert an, Zentrum, Norden und Osten des Landes entvölkern sich zusehends, während besonders die Küstenregionen entlang des Río de la Plata und am Atlantik, aber auch die Städte am Uruguay-Fluß, der Grenze zu Argentinien, wachsen.

Insgesamt ergibt sich jedoch als Bilanz das Bild einer funktionsfähigen, mittel- und langfristigen Koalitionsregierung, die in wirtschafts-, handels- und außenpolitischer Hinsicht klare und schwer zu modifizierende Leitlinien vorgegeben hat und damit den Handlungsspielraum der nächsten Koalitionsregierung und ihre Ziele bestimmt. Aber auch die programmatischen Wahlaussagen des *Frente Amplio* waren eindeutig von diesen Bedingungen beeinflusst und in hohem Maße als Antwort darauf zu begreifen.

### **Programme und Pläne zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft**

Wer vor der Wahl vom 31.10. beabsichtigte, die Parteiprogramme der Hauptkontrahenten miteinander zu vergleichen, erlebte eine Überraschung: Die regierende *Colorado*-Partei besaß keines, im Gegensatz zu *Frente Amplio*, Nationalpartei und *Nuevo Espacio*. Die programmatischen Aussagen der zukünftigen Regierung lassen sich außer in Presseveröffentlichungen zu den Plänen des Spitzenkandidaten in einer Vereinbarung der beiden Traditionsparteien nachlesen, die aus einem 12-Punkte-Plan der Führung der *Blanco*-Partei vom 9. November besteht und im wesentlichen dem Parteiprogramm vom 10. September entnommen ist. Am 10. November verpflichtete sich der gewählte Präsident schriftlich zur Erfüllung dieses Programms, in dessen Einleitung es heißt: "Das vorliegende Dokument enthält die von Dr. Jorge Batlle Ibáñez anerkannten Verpflichtungen, deren Umsetzung, soweit hierzu gesetzliche Regelungen erforderlich sind, nach Auffassung der Nationalpartei bis zum 1. Juli des kommenden Jahres über ein Notstandsgesetz oder das nächste Haushaltsgesetz in die Wege zu leiten ist". Batlle bekräftigte seine Entschlossenheit zur Umsetzung der programmatischen Aussagen am 9. Dezember anlässlich eines Besuchs in der Zentrale der Nationalpartei vor dessen Vorstand.

Das Dokument enthält eine Reihe von Aussagen und konkreten Maßnahmen zu den folgenden Schwerpunkten:

- **Sozialpolitik:** Preisstabilität und Sicherung der Realeinkommen, verminderte Steuerbelastungen für Unternehmer, Umschulungsmaßnahmen für Arbeitslose, Reduzierung der Lohnsteuer, Umsetzung eines bereits von Batlle angekündigten

Bauprogramms zur Beseitigung von Elendsvierteln (die Interamerikanische Entwicklungsbank hat hierzu bereits einen Kredit von 110 Mio. US-Dollar zugesagt), Beibehaltung des öffentlichen Wohnungsbauprogramms im bisherigen Umfang;

- **Wirtschaftswachstum:** Umfassende Reduzierung der Arbeitgeberbeiträge an die Sozialversicherung, Senkung der Abgabenbelastung, Haushaltsdisziplin zur Sicherstellung effektiver Einsparungen, aktive Investitionsförderung, spezifische Steuererleichterungen und Förderungsmaßnahmen für die Landwirtschaft;
- **Handel:** Verbesserung der Außenwirtschaftsförderung über das Außenministerium, Stärkung der Verhandlungskapazität des Mercosur gegenüber der Initiative zur Einrichtung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone (ALCA) und der EU, Stärkung der politischen Leitungsinstitutionen des Mercosur, verbesserte Mechanismen zur Lösung von Kontroversen.

Die *Blanco*-Partei hatte wiederholt eine vermeintliche Ineffizienz der Regierung bei der Lösung von Kontroversen und beim Bestehen auf volle Einhaltung und Anwendung der vertraglichen Regeln gegenüber Brasilien kritisiert;

- **Reduzierung der Staatsausgaben:** Sparmaßnahmen bei Ausschreibungen und Einkauf, Reduzierung der staatlichen Werbeausgaben;
- **Öffentliche Verwaltung:** Fortbildung für Staatsangestellte, Gehaltserhöhungen für Polizei und Streitkräfte, ungeschmälerter Auszahlung der Renten (Batlle hatte im Wahlkampf von der Notwendigkeit neuer Berechnungsgrundlagen zur Kostensenkung gesprochen und wurde dafür heftig angegriffen) und Verteidigung des gemischten Sozialversicherungssystems gegen eventuelle Versuche seiner Abschaffung durch ein Referendum;
- **Justiz:** verbesserte finanzielle Ausstattung, Reduzierung der Parlamentsausgaben zugunsten der Justiz; eine wirkliche Finanzautonomie ist allerdings nicht vorgesehen;
- **Öffentliche Sicherheit:** verbesserte Ausstattung, Aus- und Fortbildung der Polizei, verbesserte Bezahlung und Unterstützung für die Familienangehörigen, Wohnungsbauprogramm für Angehörige der Sicherheitskräfte, allgemein verbesserter Schutz der Bevölkerung, Alternativen zu Haftstrafen für Erst-Straffällige. Der Katalog der *Blanco*-Partei sieht keine Gefängnisneubauten vor wie von den *Colorados* wiederholt angekündigt und scheint vielmehr auf eine Vermeidung des Zuwachses der Gefängnisbevölkerung ausgerichtet zu sein;
- **Verkehr:** Erneuerung von Bussen und Taxis über Leasing, Nutzung des Schienennetzes der staatlichen Bahn durch Privatfirmen, Schiffbarmachung des Uruguay-Flusses im Rahmen des

Ausbaus der Wasserstraße der Flüsse Paraná und Paraguay;

- **Dezentralisierung:** steuerliche und organisatorische Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des Landesinnern, Vereinbarung eines festen Betrags für die Departements im Fünf-Jahres-Haushalt;
- **Verteidigung:** verstärkte Teilnahme an UN-Friedensmissionen, Gehaltsverbesserungen, Wohnungsbauprogramm für aktives Personal der Streitkräfte;
- **Bildung:** Steigerung des entsprechenden Haushaltstitels auf 4,5% des BIP, verbesserte Ausstattung der Schulen und Gymnasien mit Informationstechnologie;
- **Gesundheit:** Rationalisierungen im öffentlichen Gesundheitswesen durch klare Kompetenzverteilung, Ausdehnung der hausärztlichen Versorgung auf das ganze Land und schrittweise Senkung der Eigenbeteiligung der Patienten bei Rezepten in den Privatkassen.

Der Katalog enthält eine Reihe von Forderungen des Kandidaten Lacalle, in denen sich eine Verbesserung der sozialen Lage sowie der Effizienz der Sicherheitskräfte mit der Forderung nach vermehrter Liberalisierung, Privatisierung und steuerlichen Entlastungen der Wirtschaft verknüpfen. Es handelt sich um Punkte, die sich weitgehend mit den traditionellen, seit Jahren vorgetragenen Vorstellungen des gewählten Präsidenten decken, der wiederholt eine Senkung der Mehrwertsteuer von derzeit 23% (reduzierter Satz: 14%, Mindestsatz für Grundnahrungsmittel: 5%) auf 17% ankündigte – ohne klarzustellen, ob die reduzierten Sätze auf 17% angehoben werden sollen – und die Politik der radikalen Marktöffnung einschließlich der unilateralen Importzollsenkungen der Regierung Lacalle (1990-1995) im Zuge der regionalen Integration ausdrücklich begrüßte. Wiederholt empfahl Batlle Uruguay eine Wirtschaftspolitik nach chilenischem Vorbild.

Bei einer kritischen Wertung des Programms ist jedoch festzuhalten, daß außer einer Vielzahl einzelner Maßnahmen keine Gesamtkonzeption festzustellen ist, wie angesichts einer dauerhaften Abhängigkeit Uruguays von seinen beiden Nachbarländern, der unabänderlichen und notwendigen Integration in den Mercosur und einer zunehmenden Exportorientierung der uruguayischen Wirtschaft die Arbeitslosigkeit bekämpft, die Realeinkommen gesichert, das Überleben der ohnehin geschwächten einheimischen Industrie und Landwirtschaft sichergestellt und obendrein der zum Ausgleich der Zahlungsbilanz erforderliche Kapitalzufluß garantiert werden können. Eine systematische makroökonomische Koordination der vier Mercosur-Mitgliedsstaaten und der beiden assoziierten Länder Chile und Bolivien scheint

unabweisbar; die Schaffung supranationaler Gemeinschaftsstrukturen steht jedoch nicht auf der Tagesordnung der neuen Regierung, noch bestand bei der Tagung des Mercosur-Rates in Anwesenheit der sechs Staatspräsidenten Anfang Dezember in Montevideo Einvernehmen darüber.

Im Gegensatz hierzu bietet das 100 Seiten starke Programm des *Frente Amplio* eine bis ins Detail ausgearbeitete Gesamtkonzeption, deren zentrale Elemente eine Stärkung des Staates und seiner Funktionen und die Aufforderung an "alle Uruguayerinnen und Uruguayer" sind, selbst aktiv zu werden und praktische Solidarität zu üben. Unermüdlich rief Tabaré Vázquez (59 Jahre), ein angesehener und erfolgreicher Onkologe, Sozialist aus dem alten Arbeiterviertel La Teja und ehemaliger Oberbürgermeister von Montevideo, die Bevölkerung zur Rückbesinnung auf die eigenen Kräfte, zur Sensibilität für die Probleme der sozialen Randgruppen und der Arbeitslosen und zum Einsatz für ein "produktives Uruguay" auf, das nicht in erster Linie von ausländischen Geldanlagen, sondern von der eigenen industriellen und landwirtschaftlichen Produktion leben sollte. In beinahe pastoralem Ton beschwor er die traditionellen Werte einer Einwanderergesellschaft: Arbeit, Gerechtigkeit, Solidarität, Gemeinschaftsgefühl.

Das Programm geht von der Beobachtung einer zunehmenden sozialen Desintegration der uruguayischen Gesellschaft aus. In der Einleitung heißt es: "Die (...) soziale Desintegration läßt sich zum großen Teil aus der permanenten Förderung einer neuen "Kultur" erklären, die zum zügellosen Konsum aufruft, den persönlichen und wirtschaftlichen Erfolg als einziges Ziel propagiert und die Menschen einem gnadenlosen Kampf aussetzt, in dem sie einander zum Feind werden." Einige Sätze weiter steht: "Versucht wird, die Uruguayer zur Aufgabe der Zusammenarbeit und Solidarität zu veranlassen, damit sie sich bedenkenlos des Nächsten zum eigenen Vorteil bedienen und die zwischenmenschlichen Beziehungen nach den Grundsätzen des verantwortungslosen Konsums organisieren, der sich in dem Ausdruck "*ex and hop*" zusammenfassen läßt".

Dagegen setzt die Koalition die Aussage: "Die "Plattform der fortschrittlichen Kräfte" [offizieller Name des Parteienbündnisses aus *Frente Amplio* und einigen kleineren Parteien – D.S.] setzt auf eine Zukunft, die diese Realität überwindet, das soziale Netz rekonstruiert und die Uruguayer und Uruguayerinnen solidarisch miteinander vereint, indem der Wert der Person als Zentrum des Lebens in Gesellschaft mit ihren Rechten und Pflichten erneut anerkannt und die authentischen menschlichen Werte betont werden, die die Grundlage der persönlichen Entwicklung jedes Mitgliedes des gesellschaftlichen Ganzen ausma-

chen und die Grundlage eines harmonischen Zusammenlebens jenseits des unseligen "Markt-reduktionismus" bilden (...)".

Das Programm gliederte sich in 3 große Abschnitte:

- **Soziale Gerechtigkeit:** vorrangiger Kampf gegen die Armut, Sofortprogramm für Obdachlose und spezifische Randgruppen – alleinerziehende Mütter mit niedrigem Einkommen, Männer mit niedrigem Bildungsniveau und Einkommen, die Gruppe der Kinder, die in Haushalten unterhalb der Armutsgrenze geboren werden (rund 40% aller Kinder); Verbesserung der öffentlichen Gesundheitsversorgung und Stärkung der kooperativen Krankenkassen; Verbesserung der Wohnungsversorgung für Haushalte mit niedrigen Einkommen; Fortsetzung der Bildungsreform unter Beteiligung von Lehrkräften und Gremien; Sozialversicherung: schrittweise Rückkehr zu einem verbesserten Solidarsystem unter öffentlicher Kontrolle; spezielle Frauenförderung, vor allem für Frauen aus einkommensschwachen Haushalten; spezifische Förderung zur Erleichterung der Eingliederung von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt unter anderem durch Unterstützung von Existenzgründungen und begleitende Weiterbildungsmaßnahmen. Weitere Kapitel befassen sich mit der älteren Generation sowie ethnischen und anderen Minderheiten.

- **Transformationen zur Förderung der Produktion:** Änderung des Steuersystems durch schrittweise Senkung der indirekten Steuern, vor allem der Mehrwertsteuer und Einführung einer – bislang inexistenten – Einkommensteuer sowie einer Erbschaftsteuer, Straffung der Finanzverwaltung; sektorspezifische Maßnahmen zur Stärkung der finanziellen Situation und der Produktivität der Landwirtschaft, Stärkung der Verhandlungsposition des Mercosur gegenüber anderen Blöcken und vor allem gegenüber der EU bei Agrarfragen, einschließlich der Möglichkeit, eventuell Schritte zum Schutz des Inlandsmarktes zu ergreifen, Forschungsförderung; nationales Beschäftigungsprogramm durch gezielte staatliche Investitionen vor allem im Bausektor.

- **Demokratisierung von Gesellschaft und Staat:** verstärkte Dezentralisierung – unter Tabaré Vázquez wurden hierzu in Montevideo die ersten Schritte unternommen – und Stärkung des Handlungsspielraums und der Finanzautonomie der Departements; finanzielle Besserstellung der Justiz; Rationalisierung des Parlaments und seiner Arbeit; Stärkung des Rechnungshofes und des Wahlgerichtshofes; größere Transparenz der Verwaltung auf allen Ebenen. Auf dem Gebiet der Verteidigungspolitik wird die strikte Unterordnung der Streitkräfte unter die Zivilregierung und die regionale Zusammenarbeit auf lateinamerikanischer Ebene im Gegensatz zur panamerikanischen

Kooperation unter Beteiligung der USA betont; Verbesserung der Bezüge von Mitgliedern der Sicherheitskräfte, Professionalisierung der Polizei; Kulturpolitik: im Sinne einer verstärkten Dezentralisierung landesweite Förderung von Kulturhäusern und anderen Initiativen auf lokaler Ebene.

### Ausblick

Hauptstreitpunkt im Wahlkampf und Achillesferse der Argumentation der Linken war ihre Absicht, durch die Einführung direkter Steuern, vor allem aber der Einkommensteuer, eine größere Steuergerechtigkeit zu erzielen; bezweifelt wurde auch die Finanzierbarkeit der geplanten Sofortmaßnahmen im Rahmen des Wohnungsbau- und des nationalen Beschäftigungsprogramms. Auch wenn seitens des *Frente Amplio* die Stabilitätspolitik nicht in Frage gestellt wurde, mußte sie jedoch die Aufnahme von Krediten zugestehen, bis erste Einnahmen aus der neuen Einkommensteuer zu erzielen wären. Im Gegenzug warf der Finanzfachmann des *Frente Amplio*, Danilo Astori, dem Kandidaten der Koalition vor, die Bevölkerung darüber im Unklaren zu lassen, daß seine Pläne zur finanziellen Entlastung der Wirtschaft, zur Senkung der Mehrwertsteuer und zur Verbesserung der Einkommen der Staatsbediensteten zusammen mit den zu erwartenden Mindereinnahmen durch die Wirtschaftskrise im Gefolge der brasilianischen Finanzkrise zu einem Defizit von rund 1,4 Milliarden US-Dollar führen würden, die nur durch erneute Haushaltskürzungen, Steuererhöhungen oder eine Neuverschuldung aufzufangen seien.

Tatsache ist, daß sich bei beiden Programmen die Frage nach der Finanzierbarkeit der beabsichtigten Maßnahmen stellt. Zudem haben bereits mehrere regierungsnahe Volkswirtschaftler auf die Notwendigkeit einer neuen Haushaltsanpassung (spanisch: *ajuste*) hingewiesen, so wie sie die neue argentinische Regierung bereits angekündigt hat. Es scheint fraglich, ob die zu erwartende Reaktivierung der uruguayischen Exportwirtschaft im Jahr 2000 diesen Schritt unnötig macht. Außer Zweifel steht jedoch, daß Währungs- und Geldwertstabilität weiterhin erste Priorität haben werden. Somit deutet alles auf eine Fortsetzung der bisherigen Politik hin, vielleicht mit einer verstärkten Tendenz zur Privatisierung und Ausgliederung bestimmter staatlicher Dienstleistungen.

Kontinuität wird in Uruguay groß geschrieben; die Linke wird weiter warten müssen, bis sie ihre Vorstellungen von einem produktiven Land mit sozialer Gerechtigkeit in die Tat umsetzen kann. Der Essayist und Politologe Carlos Real de Azúa hat Anfang der siebziger Jahre Uruguay als eine "Puffergesellschaft" charakterisiert, in der die für Lateinamerika typischen sozialen Gegensätze zwar bestehen, jedoch unter dem Eindruck einer antizipierenden Reformpolitik von oben seit Anfang des 20. Jahrhunderts abgemildert wurden; heute stellt sich die Frage, wie die neue Regierung der Tendenz zur Verschärfung der offenkundig weiterbestehenden Gegensätze und vor allem der Marginalisierung im Rahmen des Globalisierungsprozesses Herr werden kann und ob die von ihr vorgesehenen Maßnahmen dazu geeignet sind.

**Autorennotiz:** Dieter Schonebohm, M.A., Historiker und Politikwissenschaftler; seit 1986 wohnhaft in Uruguay; Assistent für Politökonomie an der Juristischen Fakultät der Universidad de la República in Montevideo; Übersetzer und Bibliothekar am Goethe-Institut, Montevideo. E-mail: schone@adinet.com.uy.

---

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Textverarbeitung: Ilse Heinbokel.

Bezugsbedingungen: DM 120,- p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); DM 90,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); DM 60,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von DM 30,- erhoben. Einzelausgaben kosten DM 6,00 (für Studierende DM 4,00). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-mail bezogen werden.

### INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaciis 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-mail: iikhh@uni-hamburg.de · Internet: <http://www.rz.uni-hamburg.de/iik>





