

*Simone Reperger*

## **Uruguay – ein Laboratorium sozialdemokratischer Politik**

In den letzten zehn Jahren ist Uruguay in vielen Bereichen zu einem Laboratorium progressiver Politik geworden. Ein Blick auf das kleine lateinamerikanische Land lohnt sich daher für alle, die darüber nachdenken, wie heutzutage in Zeiten der Globalisierung sozialdemokratische Politik neu definiert und erfolgreich umgesetzt werden kann.

»Die Sozialdemokratie hat ihren Ursprung in Uruguay«, betont der ehemalige Staatspräsident José »Pepe« Mujica immer wieder. Bis 2015 regierte er das kleine Land mit 3,5 Millionen Einwohnern, heute ist er Senator und aufgrund seines bemerkenswerten politischen Erbes und bescheidenen Lebensstils ein weltweit gefeierter Politstar. Der Ex-Blumenzüchter und Guerillakämpfer spendet 90 % seines Gehaltes und lebt weiterhin auf seinem kleinen Bauernhof bei Montevideo. Aber nicht nur seine Bodenständigkeit und Bürgernähe, vor allem die politischen Errungenschaften, die sein regierendes Parteienbündnis Frente Amplio erreicht hat, sind interessant.

2004 übernahm zum ersten Mal in der Geschichte des Landes ein Mitte-Links-Bündnis – genannt Frente Amplio (Breites Bündnis), das aus rund 40 Parteien und sozialen Bewegungen besteht – das politische Zepher. Die Frente widersetzte sich von Beginn an dem heutigen neoliberalen Zeitgeist. Uruguay hat sich unter dieser Mitte-Links-Regierung in kürzester Zeit von einem krisenanfälligen Land zu einem attraktiven Ort für Arbeitnehmer/innen und Unternehmer/innen entwickelt, nachdem es zunächst ähnliche Erfahrungen wie derzeit Europa mit Finanz- und Wirtschaftskrisen, Sparpolitik und Deregulierung gemacht hatte. Die Frente Amplio-Regierung folgte allerdings nicht den Empfehlungen von Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, die eine weitere Liberalisierung des Marktes und Freihandelsabkommen sowie Sparmaßnahmen als Krisenlösung befürworteten.

Stattdessen gelang Uruguay durch einen politischen Paradigmenwechsel eine rasante und nachhaltige soziale Erholung. Es nutzte den wirtschaftlichen Rückenwind – das Land profitierte bis 2014 als Rohstoffexporteur von den hohen Weltmarktpreisen für Agrarprodukte – für ein politikfeldübergreifendes Gesamtreformkonzept. Im Mittelpunkt stand dabei eine aktive Arbeitsmarktpolitik mit 35 neuen Gesetzen, wodurch ein neues Kräfteverhältnis zwischen der nun gestärkten Rolle des Staates und dem zuvor dominanten Markt entstanden ist. Es gelang so, große Teile der Bevölkerung am wieder einsetzenden Wirtschaftswachstum teilhaben zu lassen. Der Internationale Gewerkschaftsbund gruppierte Uruguay – neben Dänemark – 2014 in seinem Global Rights Index in die Kategorie der »Länder mit den besten Arbeitsstandards« weltweit ein. Dies zeigt den Erfolg. Die Modernisierung der Arbeitsbeziehungen ist ge-

lungen. Quantität und Qualität der Jobs haben sich verbessert. Heute liegt die Arbeitslosigkeit mit 7 % auf einem historischen Tiefstand und das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf hat einen deutlichen Sprung nach oben auf 18.970 US-Dollar gemacht. Das Wahlversprechen, dass die Bevölkerung für die Krisenverluste von 2001/2002 entschädigt würde, wurde mit dieser Politik eingelöst.

Als Schlüssel zum Erfolg gelten die aktive Mindestlohnpolitik sowie der Kampf gegen die Schattenwirtschaft und die Stärkung des Kollektivverhandlungsrechts. Für Letzteres wurde der Grundstein bereits 1943 mit der Einrichtung der sogenannten Lohnräte gelegt. Dieses dreigliedrige Organ – bestehend aus Gewerkschaften, Unternehmer/innen und Regierung – hat die Aufgabe, regelmäßig über Tarifröhne und Arbeitsbedingungen zu verhandeln. In den 70er Jahren suspendierte man die Lohnräte im Rahmen der Deregulierungs- und Flexibilisierungspolitik. Erst mit Amtsantritt des linksdemokratischen Staatschefs Tabaré Vázquez 2005 belebte man das System wieder und nach dem Neoliberalismus der 90er Jahre kehrte so der Staat in die Arena der Arbeitsbeziehungen zurück. Gewerkschaftliche Interessenverbände und Institutionen wurden dadurch gestärkt. Seitdem verhandeln die Lohnräte halbjährlich über Gehaltssteigerungen für rund 20 Berufsgruppen und erzielen damit Tarifeinigungen für rund 90 % der lohnabhängig Beschäftigten. Dies ist nicht nur für Lateinamerika ein Spitzenwert. Große Streikrunden und lang andauernde Konflikte können in der Regel vermieden werden, was den Wirtschaftsstandort Uruguay stärkt. Die Lohnräte haben sich folglich den Ruf als erfolgreiche Mediatoren erarbeitet, mit äußerst effektiven Instrumenten des sozialen Dialogs. Seit ihrer Wiederbelebung stiegen die Reallöhne um rund 40 %. Dem Ziel einer faireren Beteiligung der Arbeitnehmer/innen an den Unternehmensgewinnen ist man damit einen großen Schritt näher gekommen. Bemerkenswert ist die Mehrdimensionalität dieses Systems: Neben klassischen Lohnverhandlungen ist das tripartite Organ auch für Fragen zuständig, welche die Verbesserung von Arbeitsstandards betreffen. Es berät über Themen wie Geschlechtergleichstellung, Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, maximale Wochenarbeitszeiten sowie berufliche Aus- und Fortbildung. Damit zielt die Regierung auf die Verbesserung der Qualität von Arbeit in all ihren Facetten ab. Die von den Kritiker/innen befürchteten negativen Auswirkungen auf die Produktivität sind nicht eingetreten. Im Gegenteil, diese ist in Uruguay in den letzten Jahren sogar gestiegen.

Wer Arbeit so aufwertet, stärkt die soziale Kohäsion. Denn Arbeit ist der zentrale Faktor, der über Inklusion oder Exklusion in einer Gesellschaft entscheidet. Die Reproduktion der sozialen Ungleichheit über Generationen hinweg ist nicht nur ein Problem der lateinamerikanischen Gesellschaften, sondern auch der europäischen. Gestoppt werden kann sie nur durch Chancengerechtigkeit in der Arbeitswelt. Soziale Mobilität zu verwirklichen schließt ein, dass die Berufschancen der Kinder nicht von der Tätigkeit der Eltern abhängen. Arbeiten in prekären Verhältnissen sowie in der Schattenwirtschaft darf nicht über Generationen hinweg vererbt werden.

Die Frente Amplio hat daher versucht, durch die Bekämpfung der Schattenwirtschaft und eine aktive Mindestlohnpolitik die Chancengerechtigkeit zu stärken. In fast allen lateinamerikanischen Ländern gibt es eine gesetzlich vorgeschriebene Einkommensuntergrenze. Allerdings sind die Unterschiede bei der Höhe sowie der

Überwachung der Einhaltung zwischen den Ländern groß. In manchen Staaten wie Mexiko ist der Mindestlohn aufgrund seines niedrigen Niveaus und mangelnder Kontrolle wirkungslos, in Brasilien stellt er dagegen ein erfolgreiches Instrument der Arbeitsmarktregulierung und der Armutsbekämpfung dar. Uruguay ist heute ein Land mit einer besonders positiven Erfahrung. Per Dekret ordnet die Regierung nun jährlich an, wie hoch das Mindesteinkommen für Arbeitnehmer/innen sein muss. Zwischen 2006 und 2011 ist der Realwert der Mindestlöhne laut CEPAL, der Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik, um rund 60 % gestiegen. Arbeitsinspektoren, harte Sanktionen und eine Unternehmerhaftung sorgten dafür, dass dieser Standard eingehalten wurde. Ausschlaggebend für seine armutslindernde Wirkung ist, dass der Mindestlohn nicht als politische Einzelmaßnahme verstanden wird, sondern in größere Sozialprogramme eingebettet ist. Empfänger/innen erhalten meist auch eine soziale Grundsicherung sowie Lebensmittelmarken für sich und ihre Familienangehörigen. Auch die Kaufkraft der unteren Einkommensgruppen ist durch diese Maßnahmen gestiegen, dies stärkt den Binnenmarkt und vergrößert die Staatseinnahmen. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) wuchs so zuletzt um 5,4 % pro Jahr. Das Beispiel Uruguay zeigt damit, dass Stärkung der Arbeitnehmerrechte und Wirtschaftswachstum Hand in Hand gehen können. Bürger/innen, die über Jahrzehnte hinweg marginalisiert und abgehängt waren, wurde dadurch eine neue Chance gegeben.

### **Soziale Kohäsion stärken**

Auch in anderen Politikfeldern verfolgt die Frente Amplio als klares Ziel die Stärkung sozialer Kohäsion. Eine kostenfreie Basisgesundheitsversorgung, die gesetzliche Rentenversicherung sowie eine progressive Einkommens- und Kapitalbesteuerung wurden schnell eingeführt. Das Ergebnis kann sich sehen lassen: Der Anteil der reichsten 10 % am Gesamteinkommen schrumpfte in Uruguay von 34 auf 31 %. Zum ersten Mal in der Geschichte des Landes gelang es damit, die Kluft zwischen Arm und Reich etwas zu schließen. Der für soziale Gleichheit ausschlaggebende Gini-Koeffizient verbesserte sich von 0,47 in 2004 auf 0,38 in 2014. Diese Umkehr des Trends der gesellschaftlichen Spaltung ist einzigartig in Lateinamerika und der Karibik. Den Entwicklungserfolg Uruguays zeigen nicht nur die objektiven Wirtschafts- und Sozialindikatoren, sondern auch die subjektive Wahrnehmung der Bürger/innen: Die Zustimmung zur Demokratie ist im lateinamerikaweiten Vergleich am höchsten, Parteien und Gewerkschaften sind anerkannte Akteure und die Politikverdrossenheit ist geringer als in vielen Mitgliedsländern der Europäischen Union.

Um die Gesundheit ihrer Bürger/innen zu schützen, schreckte die Frente Amplio-Regierung auch nicht davor zurück, sich multinationalen Konzernen und deren Interessen zu widersetzen. 2006 verschärfte sie die Tabakgesetze, verbot das Rauchen in Restaurants und auf öffentlichen Plätzen und hob die Zigarettenspreise an. Zudem müssen seitdem die Packungen mit großen, drastischen Warnhinweisen versehen sein.

Gegen diese Bestimmungen klagte der Konzern Philip Morris vor dem Internationalen Zentrum für die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten, einer privaten Schiedsstelle der Weltbank. Da er seine Investitionen in Uruguay nicht geschützt und seine Gewinninteressen verletzt sah, forderte er eine Schadenersatzzahlung in Höhe von zu-

nächst zwei Milliarden US-Dollar, etwa einem Sechstel des Staatshaushaltes Uruguays. Am Ende belief sich die Klagesumme auf 25 Millionen US-Dollar. In der internationalen Presse räumte man Uruguay geringe Chancen ein. Im Juli 2016 wurde Uruguay überraschend freigesprochen. »Das Grundrecht auf Leben und Gesundheit ist damit über kommerzielle Interessen gestellt worden«, betont der aktuelle Präsident Vázquez.

Dieser Fall ist auch mit Blick auf die Freihandelsabkommen CETA (soeben zwischen der EU und Kanada verabschiedet) sowie TTIP (noch in Verhandlung zwischen der EU und den USA) interessant, da die Rolle von privaten Schiedsgerichten hierbei ein Hauptstreitpunkt ist. Kritiker fürchten Präzedenzfälle, wenn Konzerne über diesen Weg unliebsame Gesetze in Ländern aushebeln könnten – was in Uruguay nun gescheitert ist.

Nicht nur das umstrittene Gericht, auch akademische Studien geben der Mitte-Links-Regierung der Frente Amplio recht. Seit der Verschärfung der Rauchergesetze ist der Anteil der Raucher in der Bevölkerung Uruguays von 40 % auf 23 % gesunken, von den 12- bis 17-Jährigen rauchen nur noch 13 % statt wie zuvor 33 %.

### Das Geheimnis des Erfolges

Aber nicht nur die Politikinhalt (*policy*) stimmen in Uruguay aus sozialdemokratischer Sicht. Auch die politischen Prozesse (*politics*) und die politischen Institutionen und Verfahren (*polity*) sind richtig. Denn ein weiteres Geheimnis des Erfolgs liegt in der ausgeprägten Bündnisfähigkeit der Frente Amplio. Die Parteienkoalition versucht bürgerlich zu bleiben und auf die sich verändernden Interessen der Gesellschaft einzugehen. Sie versteht sich weiterhin als Korrektiv, als Sprachrohr gesellschaftlicher Entwicklungen und als kritischer Impulsgeber der Regierung. Sie erfüllt damit weiterhin, was die vorrangige Aufgabe von Parteien in einer Demokratie sein sollte und hat dies auch in der Regierungsverantwortung nicht aus dem Auge verloren.

Der Dialog zwischen den linken Parteien und den sozialen Bewegungen, Gewerkschaften und Basisorganisationen funktioniert in Uruguay; die FA sucht Allianzen, ohne die Partner politisch vereinnahmen zu wollen. Dies schätzen die sozialen Akteure. Viele Organisationen fühlen sich von der FA nach wie vor repräsentiert und sehen sie als ihre Interessenvertretung an. Die Regierungszeit der Frente ist damit auch »ihr« Projekt. Im weltweiten Vergleich mit anderen linken Parteien scheint Uruguay beinahe eine glückliche Ausnahme zu sein: Die Linken bleiben äußerst innovativ in ihrer Programmatik und greifen schnell neue Themen auf. Partizipative Bürgerkongresse, Bürgerhaushalte, eine offene Dialogkultur und moderne Parteiliedersformen sind Instrumente dafür. Diese neuen Partizipationsformen tragen entscheidend dazu bei, die Politisierung der Gesellschaft zu fördern. Bei vielen Uruguayern ist ein Bewusstsein für die eigenen Rechte und die eigene Stimme entstanden und sie fordern heute stärker ihre Interessen ein als dies vor Amtsantritt der ersten Mitte-Links-Regierung der Fall war. Unter Präsident Mujica wurden in den vergangenen Jahren beispielsweise die Forderungen nach neuen Bürgerrechten wie Abtreibungsrecht, gleichgeschlechtliche Ehe und eine progressive Drogenpolitik rasch zu politischen Reformprojekten entwickelt. Die uruguayische Gesellschaft bewegt sich und die Politik mit ihr.

Bemerkenswert ist in diesem kleinen Laboratorium für sozialdemokratische Politik sicherlich auch, dass Uruguays Linke kein taktisches Verhältnis zur Demokratie hat. Im Gegensatz zu anderen Ländern der Region widersteht sie der Verlockung, politische Strukturen und Prozesse für den eigenen Machterhalt zu missbrauchen und hebt demokratische Verfahren nicht aus. Die Rechtsordnung, Justiz und Gesetze, werden respektiert. Die Gewaltenteilung funktioniert. Laut dem Korruptionsindex 2015 von Transparency International ist Uruguay das »sauberste Land« auf dem lateinamerikanischen Kontinent. Im globalen Ranking liegt es gleichauf mit Ländern wie Frankreich. Große und systemische Korruptionsskandale, wie die illegale Wahlkampf- und Parteienfinanzierung in Brasilien und Chile oder wie die fragwürdige persönliche Bereicherung der Präsidenten Néstor Kirchner und Cristina Fernández de Kirchner in Argentinien, sind daher in Uruguay nicht an der Tagesordnung.

Die beiden linken Präsidenten der Frente Amplio versuch(t)en erfolgreich, Markt mit sozialdemokratischer Umverteilung zu kombinieren. »Wir sind nicht gegen die Reichen«, rief José Mujica im Wahlkampf 2009, »aber es muss geteilt werden«. In seiner Region ist Uruguay damit heute das Land mit der höchsten Lebensqualität und Zustimmung zur Demokratie. Dass ausgerechnet Uruguay 2013 von dem britischen Wirtschaftsmagazin *Economist* zum Land des Jahres gekürt wurde, war für die bescheidenen Uruguayer eine große Überraschung. Die Sozialdemokratie scheint daher nicht nur ihren Ursprung in Uruguay zu haben, sondern möglicherweise liegt auch die Zukunft innovativer sozialdemokratischer Politik dort.

Allerdings ist auch am Rio de la Plata nicht alles Gold was glänzt und selbst für Uruguay ist die Zukunft ungewiss. Der wirtschaftliche und damit auch der politische Spielraum und die Handlungsfähigkeit der Frente Amplio hängen von der Entwicklung der Weltwirtschaft und den beiden riesigen Nachbarn Argentinien und Brasilien ab. Trotz aller Bemühungen weist Uruguay heute noch immer alle Merkmale einer auf Rohstoffexport basierenden Ökonomie auf und ist damit sehr anfällig für externe Schocks und Schwankungen der Weltmarktpreise. Der Umbau zu einer Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft geht nur langsam voran. Es ist also unsicher, ob die bisherigen Modifizierungen der Wirtschaftspolitik ausreichen, um einen nachhaltigen und positiven Effekt hin zu einer diversifizierten Wirtschaftsstruktur zu erzielen.

Ein nicht zu unterschätzendes Manko ist zudem, dass das Projekt der Frente Amplio in die Jahre gekommen ist. Es bedarf dringend eines Generationenwechsels. Sowohl der Politstar Mujica als auch sein Nachfolger Vázquez sind längst im hohen Rentenalter und das derzeitige uruguayische Kabinett gilt als das älteste der Welt. In Uruguay gibt es das Sprichwort, dass unter 60-Jährige keine politische Karriere machen können. Mit dieser Tradition sollten die Linken brechen. Es gilt nun, die Jugend die Zukunft ihres Landes gestalten zu lassen.



**Simone Reperger**

ist Politik- sowie Kommunikationswissenschaftlerin. Von 2012 bis Mitte 2016 war sie die Landesvertreterin der Friedrich-Ebert-Stiftung in Uruguay und Leiterin des regionalen Gewerkschaftsprojektes für Lateinamerika und die Karibik. Derzeit leitet sie das Büro der FES in Chile.

*sreperger@fes.cl*