

PERU

SEBASTIAN GRUNDBERGER
FRANZISKA REUTHER

JUNI 2018

www.kas.de/peru

BRINGT PRÄSIDENT VIZCARRA STABILITÄT IN PERU?

Seit dem 23. März hat Peru mit Martín Vizcarra einen neuen Präsidenten. Ganz oben auf seiner Agenda steht ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum. Um die hierfür dringend notwendigen strukturellen Reformen durchzusetzen, muss die neue und sehr diverse Regierung jedoch zunächst die aufgewühlte politische Lage beruhigen. Trotz des auf Konsens ausgerichteten Politikstils Vizcarras ist es ungewiss, ob dies gelingen kann.

Am 4. Juni hielt Präsident Martín Vizcarra die zweite Fernsehansprache seiner Amtszeit. Rund zweieinhalb Monate nach seiner Vereidigung verkündete Vizcarra einerseits, seine Regierung habe es vermocht, das Wirtschaftswachstum des Landes wiederzubeleben. Dieses sei durch die politische Krise unter seinem Vorgänger Pedro Pablo Kuczynski „fast paralysiert“ gewesen. Gleichzeitig jedoch gab der Präsident bekannt, dass Wirtschafts- und Finanzminister David Tuesta nach nur zwei Monaten Amtszeit seinen Rücktritt eingereicht habe. An seiner Stelle ernannte Vizcarra den ehemaligen Direktor der Zentralbank, Carlos Oliva zum fünften Wirtschafts- und Finanzminister in weniger als zwei Jahren. Der zurückgetretene David Tuesta war aufgrund kontroverser Vorschläge für verschiedene Steuererhöhungen in die Kritik geraten und fühlte sich dabei offenbar vom Präsidenten nicht ausreichend unterstützt. Die Aussage Vizcarras in der Fernsehansprache, Wirtschaftswachstum müsse „durch höhere Investitionen und verbesserte Steuereintreibung statt durch die Erhöhung von Steuersätzen“ erreicht werden, war mehr als ein Seitenhieb auf den zurückgetretenen Minister. Während der letzten Wochen hatten Transportunternehmer und andere Gremien

mit Protesten und Straßenblockaden vor allem gegen die vorgeschlagene Mineralölsteuererhöhung mobil gemacht. Die öffentlichen Auseinandersetzungen über die Steuerpolitik haben dabei die Wirtschafts- und Finanzpolitik mit ihren spezifischen Herausforderungen ins Zentrum der öffentlichen Debatte katapultiert.

Während der durch Rücktritt abrupt beendeten Regierung von Pedro Pablo Kuczynski zwischen Juli 2016 und März 2018 konnten in der Gestaltung des peruanischen Wirtschaftssektors mancherlei Akzente gesetzt werden. So machte es sich die Regierung zur Aufgabe, die Infrastruktur Perus auf Vordermann zu bringen. Die Bruttoanlageinvestitionen, welche sich insbesondere auf den Verkehrsinfrastrukturausbau konzentrieren, stiegen im Jahr 2017 um 1,7 Prozent. Dennoch wurde immer noch ein großer Anteil der geplanten Projekte nicht zur Ausschreibung gegeben oder stagniert weiterhin. Dies betrifft auch Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau nach den Verwüstungen durch das Klimaphänomen „El Niño“ im ersten Halbjahr 2017. Gewisse Erfolge konnte die Regierung Kuczynski im Abbau bürokratischer Barrieren und der Modernisierung etwa der Steuer- und Einwanderungsbehörde verzeichnen. Weiterhin brachte die Regierung Kuczynski Pläne und Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung in die politische Diskussion mit ein. Hier herrscht weiterhin dringender Handlungsbedarf: Mit 37 von 100 Punkten (0=sehr korrupt; 100=keine Korruption) auf dem Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) von Transparency International¹ im Jahr 2017 ist Peru auch im südamerikani-

¹ <https://www.transparency.org/country/PER>, Zugriff am 11.6.2018

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PERU

SEBASTIAN GRUNDBERGER

FRANZISKA REUTHER

JUNI 2018

www.kas.de

www.kas.de/peru

schen Vergleich ein Land, in dem Korruption weiterhin eine große Herausforderung darstellt.

Wirtschaftspolitischer Reformbedarf

Trotz einiger wichtiger Maßnahmen der insgesamt unglücklich verlaufenen Kuczynski-Regierung weisen Experten immer wieder auf den wirtschaftspolitischen Reformstau im Land hin. Dieser steht in einem markanten Gegensatz zu Perus Ruf als Vorzeigewachstumsland in Südamerika. Peru wächst auch heute noch schneller als die meisten anderen lateinamerikanischen Volkswirtschaften. Bis 2020 liegen die Prognosen für den Anstieg des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bei jährlich mindestens 3,5 Prozent.² Dies liegt vor allem daran, dass Peru eine offene Marktwirtschaft mit niedrigen Zollsätzen fördert, sowie vergleichsweise über hohe Devisenreserven, einen soliden Finanzsektor und umfangreiche Rohstoffvorkommen verfügt. Auf der anderen Seite charakterisiert sich Peru jedoch durch eine geringe wirtschaftliche Diversifizierung, Infrastrukturdefizite, Fachkräftemangel und ein niedriges Pro-Kopf-Einkommen. Zudem sind nach Angaben des nationalen Statistikinstitutes über 70 Prozent der Erwerbstätigen im informellen Sektor beschäftigt – eine der höchsten Raten im lateinamerikanischen Vergleich. In der Landwirtschaft und Fischerei liegt diese Quote bei über 90 Prozent.

Chancen für eine positive wirtschaftliche Entwicklung bieten vor allem die steigende Kaufkraft der unteren und mittleren Einkommensgruppen, die Wachstumsperspektiven im Landesinneren und der dringend notwendige Ausbau der Infrastruktur. Nichtsdestotrotz müssen zur Wahrnehmung dieser Chancen insbesondere die bürokratischen Hindernisse bei Großprojekten abgebaut, die Schattenwirtschaft bekämpft und die ungleiche Einkommensverteilung vermindert werden. Insgesamt entsteht so ein differenziertes Bild der wirtschaftlichen Entwicklungschancen Perus.

Die Ausnutzung des wirtschaftlichen Potenzials ist in den verschiedenen Sektoren durchaus unterschiedlich. So prognostiziert die Handelskammer von Lima für den Chemiesektor im Jahr 2018 ein Wachstum von vier Prozent. Gleichmaßen wird laut Zentralbank für die Landwirtschaft eine Wachstumsrate von je 4,5 Prozent in den Jahren 2018 und 2019 erwartet. Noch stärker soll der Bergbausektor wachsen - laut Zentralbank um 6,5 Prozent jährlich.³ Zudem berichten nicht nur deutsche Zulieferfirmen für die Bergbauindustrie von einem deutlichen Anstieg der Nachfrage nach ihren Produkten. Allein für das Jahr 2018 wird eine Steigerung der Investitionen in den Sektor um 20 Prozent erwartet.⁴ Die durch das Sinken der Rohstoffpreise bedingte Talsohle scheint damit durchschritten zu sein. Der Bergbausektor könnte jedoch noch deutlich effizienter produzieren, wenn günstigere Kostenstrukturen vorhanden wären. Diese könnten etwa durch eine bessere Transport-Infrastruktur sowie mehr Rechtssicherheit erreicht werden.

Der Bergbausektor steht jedoch auch immer wieder in der öffentlichen Kritik. Diese betrifft etwa Auseinandersetzungen mit der ansässigen Bevölkerung zur Nutzung der in Bergbaugebieten oft knappen Wasserreserven. Nicht immer können solche gute Lösungen gefunden werden wie im Kupfertagebergbau „Cerro Verde“ in Arequipa, wo die Minenbetreibergesellschaft durch den Bau einer Kläranlage die Lebensqualität der ortsansässigen Bevölkerung erheblich steigern konnte. Weiterhin kommt es bei Minenprojekten häufig zu Verzögerungen, da die Gesetze zur vorherigen Konsultation der betroffenen Bevölkerung sowie zu den Umweltgutachten nicht effektiv angewendet werden. Streiks und Proteste verzögern zudem immer wieder Förderungsprojekte. Ein besonders gravierendes Problem jedoch stellen die illegalen Minen dar, in denen im Amazonasgebiet vor allem Gold gefördert

3

<https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Branchen/branchencheck,t=branchencheck-peru-dezember-2017,did=1840110.html#Bergbau-Perus-wichtigster-Sektor-legt-2018-zu-> Zugriff am 11.6.2018

⁴ <http://www.economistaamerica.pe/economia-eAmpetu/noticias/8968315/02/18/Inversion-minera-en-el-Peru-crecera-20-el-2018.html>. Zugriff am 11.6.2018.

² <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Notas-Estudios/2018/nota-de-estudios-40-2018.pdf>. Zugriff am 11.6.2018

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PERU

SEBASTIAN GRUNDBERGER

FRANZISKA REUTHER

JUNI 2018

www.kas.de

www.kas.de/peru

wird. In den illegalen Minencamps kommt es nicht nur zu Umwelt- und Gesundheitsproblemen im Zusammenhang mit der Verseuchung durch Quecksilber, sondern auch zu Menschenhandel und Prostitution. Trotz verschiedener Anstrengungen ist es den letzten Regierungen nicht gelungen, dieses Phänomen in den Griff zu bekommen. Dies liegt auch daran, dass die Minenbetreiber insbesondere auf lokaler und regionaler Ebene über großen politischen und wirtschaftlichen Einfluss verfügen.

Ganz konkret steht der neue Präsident Vizcarra vor allem vor der Herausforderung, die sehr starren arbeitsrechtlichen Bestimmungen zu reformieren. Der zurückgetretene Wirtschaftsminister David Tuesta hatte eine solche Reform mehrfach als vordringliche Aufgabe bezeichnet. Das im internationalen Vergleich sehr rigide peruanische Arbeitsrecht schafft nach Meinung von Wirtschaftswissenschaftlern nur wenig Anreize, informelle Arbeit in deutlich teurere formelle Beschäftigungsverhältnisse umzuwandeln. Was den Reformeifer der Regierung an diesem Punkt betrifft, sind Beobachter insbesondere hinsichtlich der Person des Arbeitsministers Christian Sánchez skeptisch gestimmt. Dieser steht der Gewerkschaftsbewegung nahe und hat sich in der Vergangenheit öffentlich gegen Flexibilisierungsmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt ausgesprochen.

Dringend notwendig ist zudem, wie auch von Präsident Vizcarra immer wieder bekräftigt, der Ausbau von Public-Private-Partnerships sowie die Fertigstellung notwendiger Infrastrukturprojekten wie der zweiten U-Bahnlinie Limas und der Erweiterung des Hauptstadtflughafens samt einer effizienten Verkehrsanbindung. Gleichzeitig will die Regierung stärker in die flächendeckende Wasser- und Abwasserversorgung investieren.

Politische Instabilität als Risiko

Nicht nur unter Präsident Kuczynski scheiterten grundlegende wirtschaftspolitische Reformen in Peru immer wieder an der mangelhaften institutionellen und politischen Stabilität im Land. Ein Abbild dieser

Instabilität ist die Zusammensetzung des derzeitigen Kongresses. In diesem hält die sich formell in der Opposition befindliche Partei Fuerza Popular (FP) mit derzeit 59 von 130 Sitzen eine deutliche Mehrheit. Auch wenn diese, von Keiko Fujimori, der Tochter des ehemaligen autoritären Machthabers Alberto Fujimori, kontrollierte Fraktion, in den letzten Monaten ihre absolute Mehrheit eingebüßt hat, ist die Vizcarra-Regierung für wichtige Vorhaben de facto auf die Kollaboration von FP angewiesen. Gleichzeitig verfügt das Regierungslager formell nur über 14 Parlamentarier, von denen einige weiterhin eher loyal zu Kuczynski als zu Vizcarra stehen. Der Präsident verfügt somit praktisch über keine „eigenen“ Stimmen im Kongress.

Dazu kommt eine allgemeine institutionelle Instabilität mit häufigen Personalwechseln an entscheidenden Stellen des Staates sowie eine schwache und unter starkem politischem Druck stehende Justiz. Weiterhin überschatteten die Enthüllungen im Odebrecht-Korruptionsskandal wie ein Damoklesschwert das politische Geschehen. Erst am 11. Juni gab die Staatsanwaltschaft bekannt, ein Ermittlungsverfahren gegen die Ex-Präsidenten Alejandro Toledo, Alan García und Pedro Pablo Kuczynski wegen Geldwäsche in Bezug auf Wahlkampffinanzierung durch die brasilianische Baufirma „Odebrecht“ eingeleitet zu haben. Gegen Ex-Präsident Humala läuft aus gleichem Grund bereits ein Strafverfahren.

Meinungsumfragen zeigen einen allgemeinen Ansehensverlust der politischen Elite sowie der staatlichen Institutionen. Laut einer am 10. Juni veröffentlichten Umfrage im Auftrag der Tageszeitung „El Comercio“ sank die Zustimmung für Präsident Vizcarra innerhalb von nur zwei Monaten von 57 auf 37 Prozent. Premierminister Villanueva kommt in der gleichen Erhebung auf lediglich 21 Prozent. Die Zustimmung für den Kongress liegt demnach bei 14, für die Justiz bei 19 Prozent. Es ist ungewiss, wie sich diese allgemeine Unzufriedenheit bei den Regional- und Lokalwahlen am 7. Oktober 2018 niederschlagen wird. All dies bildet jedenfalls keinen guten Nährboden für lang-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PERU

SEBASTIAN GRUNDBERGER

FRANZISKA REUTHER

JUNI 2018

www.kas.de

www.kas.de/peru

fristige Politikplanung und strukturelle Wirtschafts- und Arbeitsmarktreformen.

Die fortgesetzte politische Instabilität im Land birgt verschiedentliche Risiken für die Wirtschaft. Kurzfristig kann es durch mangelhafte politische Berechenbarkeit und häufiges Auswechseln von Personal etwa zu weiteren Verzögerungen bei Infrastrukturprojekten kommen. Dies hat direkte Auswirkungen auf den Bau- und Finanzsektor und beeinträchtigt das Vertrauen von Konsumenten, Unternehmen und Investoren. Ein deutlich schwerwiegenderes Risiko bestünde, wenn der marktbasierende und trotz aller Schwierigkeiten erfolgreiche wirtschaftliche Konsens zunehmend in Frage gestellt würde. Gerade in einem Moment, in dem wieder positivere Voraussetzungen für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung zu herrschen scheinen, ist die Regierung deshalb dringend gefordert, die notwendigen regulatorischen Schritte zu unternehmen, um diese Risiken nicht zu einer realen Bedrohung der Stabilität des Landes werden zu lassen.

Politisches Fingerspitzengefühl nötig

Ob Präsident Vizcarra dies leisten kann, bleibt ungewiss. Ein positives Zeichen ist es, dass Vizcarra, der als ehemaliger Gouverneur der südlichen Region Moquegua nicht in die Machtkämpfe der traditionellen Hauptstadt-Elite verwickelt ist, den politischen Dialog aktiv sucht. So reiste er in den ersten zehn Wochen seiner Amtszeit nicht nur in zahlreiche abgelegene Landesteile, sondern stellte auch die Kommunikationskanäle zur Mehrheitsfraktion von Fuerza Popular wieder her, die zum Ende der Kuczynski-Regierungszeit weitgehend abgerissen waren. Dafür musste er sich von Teilen der Presse den Vorwurf gefallen lassen, eine „Co-Regierung“ mit dem Fujimori-Lager zu führen. Allein dieser Vorwurf zeigt, wie schwierig es derzeit ist, in Peru mit Maß und Mitte zu regieren und die für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum notwendige politische Berechenbarkeit zu schaffen. Neben seinem wirtschaftspolitischen Kurs wird somit vor allem politisches Fingerspitzengefühl über den auch wirtschaftspolitischen Erfolg Präsident Vizcarras entscheiden.