

## Was tun mit den Mittelschichten?

*Sozialstaat  
und Sozialdemokratie  
an der kapitalistischen  
Peripherie*

In Lateinamerika verschmelzen Armut und soziale Ungleichheit. Sogar Länder mit einem relativ hoch entwickelten Sozialstaat weisen oft Risse im sozialen Netz auf. Dies Beitrag analysiert die Folgen erfolgreicher Strategien sozialdemokratisch regierter Länder Skandinaviens für Lateinamerika. Traversa kommt zu dem Schluss, dass nur ein breites, gesellschaftliches Bündnis, das den sozialen Ausgleich anstrebt und sowohl die ärmsten Bevölkerungsschichten als auch die Mittelschichten einschließt, in der Lage wäre, die in der Region bestehende gesellschaftliche Spaltung zu überwinden.

**FEDERICO TRAVERSA**

### ■ Einleitung

Die Reduzierung der Ungleichheit in einer kapitalistischen Gesellschaft ist keine einfache Regierungsaufgabe. In den letzten zehn Jahren machte die lateinamerikanische Linke in vielen Ländern diese Erfahrung. Ungleichheit, Armut und soziale Not treten parallel auf, stehen in einem Zusammenhang, sind aber nicht identisch. Da es sich um verschiedene Problembereiche handelt, kann sich eine erfolgreiche Strategie zur Bekämpfung sozialer Not als völlig wirkungslos gegen die Ungleichheit erweisen.

Umgekehrt können Länder mit geringeren Einkommensunterschieden bessere Resultate bei der Lösung von gravierenden Armutslagen und sozialer

---

**Federico Traversa:** Dozent und Forscher am Instituto de Ciencia Política der Universidad de la República in Uruguay.

**Schlagwörter:** Ungleichheit, Armut, Umverteilung, Sozialstaat, Lateinamerika.

**Originalversion:** Dieser Artikel wurde in *Nueva Sociedad* Nr. 229, 9-10.2010, veröffentlicht.

**Übersetzung:** Katrin Zinsmeister.

Ausgrenzung aufweisen. Allerdings sind diese Kombinationen selten. Und zum Glück gibt es in anderen Breiten Beispiele, die hervorragende Ergebnisse auf beiden Gebieten vorweisen können: die skandinavischen Sozialdemokratien. Diese haben es geschafft, Gesellschaften mit einem geringen sozialen Gefälle und einem guten Lebensstandard für die gesamte Bevölkerung aufzubauen.

Lateinamerika scheint von solchen Fortschritten im sozialen Bereich weit entfernt zu sein. Die Sozialprogramme reichen oft nicht einmal aus, um in extremsten Notfällen Abhilfe zu schaffen. Wie Fernando Filgueira zeigt, weisen sogar die Länder Lateinamerikas mit den am weitesten entwickelten Sozialstaaten oft große Lücken in ihren sozialen Netzen auf<sup>1</sup>. Zudem sind diese Lücken meist bei den Leistungen für die sozial Schwächsten zu finden: Die auf dem Markt Benachteiligten sind gleichzeitig auch die von der Sozialpolitik Vernachlässigten.

Ungleichheit und soziale Not sind, wie gesagt, zwei klar voneinander zu unterscheidende Probleme. Ich tendiere zu der Annahme, dass das zweite weitaus dringlicher und das erste weitaus schwieriger zu lösen ist. Ebenso glaube ich, dass sich jede politische Kraft, die sich als links betrachtet, um beide Probleme kümmern muss. Eben in diesem Bemühen, beide Probleme zu lösen, liegt der Hauptunterschied zwischen links und rechts: Sie können darin übereinstimmen – und tun es häufig auch –, dass soziale Notsituationen einer Abhilfe bedürfen. Doch die Rechte wird soziale Ungleichheit niemals als ein Problem akzeptieren.

Nur wenige kapitalistische Gesellschaften haben es geschafft, sozialer Ungleichheit erfolgreich zu begegnen. Der Schlüssel für ihren Erfolg wird von Walter Korpi und Joakim Palme analysiert und besteht darin, staatliche, universelle Systeme sozialer Sicherung zu entwickeln, die tatsächlich von der großen Mehrheit der Bevölkerung, einschließlich den mittleren und oberen Mittelschichten, in Anspruch genommen werden. In ihnen nimmt nur eine kleine Minderheit der Bevölkerung private Bildungseinrichtungen, Sozialversicherungen und ärztliche Leistungen in Anspruch<sup>2</sup>.

---

1. «Tipos de *welfare* y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada», Beitrag zum 1. Kongress der Latin American Studies Association, Chicago, 1998; und *Cohesión, riesgo y arquitectura de la protección social en América Latina*, Serie Políticas Sociales N° 135, CEPAL, Santiago de Chile, 2007, verfügbar unter <[www.eclac.org/publicaciones/xml/1/29621/sps135\\_lcl2752.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/29621/sps135_lcl2752.pdf)>.

2. «The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries» in *American Sociological Review* Vol. 63, 10.1998.

**Wenn es gelingt, ein breites  
gesellschaftliches  
Bündnis zu bilden, das  
die gleichen staatlichen  
Sozialleistungen in  
Anspruch nimmt, ist der Staat  
zumindest in der Lage, die  
Ungleichheit zu regulieren ■**

Wenn es gelingt, ein breites gesellschaftliches Bündnis zu bilden, das die gleichen staatlichen Sozialleistungen in Anspruch nimmt, ist der Staat zumindest in der Lage, die Ungleichheit zu regulieren. Um einen Sozialstaat dieser Art aufzubauen, musste die Sozialdemokratie einige politische Maßnahmen ergreifen, die besonders den Mittelschichten zugute kamen. Die Sozialdemokratie führte also qualitativ hochwertige Leistungen und besondere Ausgleichszahlungen für die Mittelschichten ein, um sie für sich zu gewinnen, sie im staatlichen Sozialsystem zu halten und ihre Abwanderung zu privaten Anbietern zu verhindern.

Einige Autoren wie Evelyne Huber *et al.* behaupten, dass diese von Korpi und Palme so herausgearbeitete Form sozialdemokratischer Politik<sup>3</sup> nicht auf Lateinamerika anwendbar ist. Ihrer Ansicht nach ist eine sozialdemokratische Umverteilungspolitik dieser Art aufgrund der in Lateinamerika vorhandenen Systeme sozialer Sicherung und Klassenstrukturen nicht möglich. Eine Allianz zwischen Unter- und Mittelschichten sei unnötig, ja sogar hinderlich<sup>4</sup>.

Die Begründung von Huber *et al.* ist in etwa folgender. Lateinamerika ist eine Region mit tief verwurzelten Ungleichheiten, in der sich ein großer Bevölkerungsanteil in Armut und Marginalität befindet. Das System sozialer Sicherung scheint ohne jegliche Rücksicht auf diese Bevölkerungsmehrheit entstanden zu sein, da es bestenfalls einer geringen Anzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter und den Mittelschichten zugute kommt. Die linken Regierungen sollten daher ihre Umverteilungsbemühungen darauf konzentrieren, die Situation der informell Beschäftigten und der Ärmsten zu verbessern, die bisher immer zurückgestellt und benachteiligt wurden. Auf diese Weise, so wird argumentiert, wird der Einkommensausgleich ermöglicht und eine breite gesellschaftliche und politische Basis zur Unterstützung der sozialen Reformen geschaffen. Entscheidend sei, die vielen vorhandenen Mängel und Ungerechtigkeiten der historisch gewachsenen Sozialversicherungssysteme in Lateinamerika zu überwinden. Für diese Autoren besteht

---

3. Op. cit.

4. E. Huber, Jennifer Pribble und John Stephens: «The Politics of Effective and Sustainable Redistribution» in Antonio Estache und Danny Leipziger (Hrsg.): *Fiscal Incidence and the Middle Class: Implications for Policy*, The World Bank, Washington, DC, 2009.

»die Politik einer wirksamen und nachhaltigen Umverteilung« darin, universelle Programme zu entwickeln, die darauf ausgerichtet sind, die am stärksten gefährdeten Unterschichten und unteren Mittelschichten vor den wesentlichen Risiken zu schützen. Leider sagen die Autoren nicht, was sie unter einer »wirksamem Umverteilung« verstehen. Wie bereits gesagt: Was wirksam ist, um die Armutsrate zu senken, kann unwirksam sein, um die Ungleichheit zu reduzieren.

Der vorliegende Beitrag gliedert sich in vier Abschnitte. Zuerst stelle ich die sozialdemokratische Politik zur Verringerung sozialer Ungleichheit anhand der bereits oben erwähnten Analyse von Korpi und Palme dar. Zweitens untersuche ich, ob das sozialdemokratische Umverteilungsdilemma auch die Sozialstaaten in Lateinamerika betrifft. Drittens nenne ich vier Gründe, warum es für linke Sozialpolitik bedenklich ist, die Mittelschichten unberücksichtigt zu lassen. Und zuletzt beschreibe ich kurz, wie sich das sozialdemokratische Umverteilungsdilemma auf linke Politik in einigen lateinamerikanischen Ländern auswirkt.

### ■ Das sozialdemokratische Umverteilungsparadox

Die Linke hat – seit dem 19. Jahrhundert – ausgiebig darüber diskutiert, inwieweit breite gesellschaftliche Bündnisse zur Verringerung sozialer Ungleichheiten in einer kapitalistischen Gesellschaft gebildet werden können. Ich glaube sogar, es ist eines der umstrittensten Themen, dessen gelungenster Lösungsversuch das sozialdemokratische Modell Skandinaviens darstellt.

Wie Korpi und Palme zeigen, konzentrieren sich die Debatten um Sozialstaat und Ungleichheit auf zwei kontroverse Aspekte: a) Sollen soziale Maßnahmen sich auf die Ärmsten konzentrieren oder soll Sozialpolitik universell sein? b) Sollen die sozialen Leistungen für alle Bürger gleich oder einkommensabhängig sein?<sup>5</sup>

Eine zentrale Feststellung o. g. Autoren ist, dass das skandinavische Sozialversicherungsmodell universell ausgerichtet ist (und spürbar sozialen Ausgleich herzustellen vermag), aber nicht allen Bürgern die gleichen Leistungen bietet. Faktisch profitieren die Mittelschichten im sozialdemokratischen Modell von höheren Rentenobergrenzen als in anderen Sozialversicherungssystemen, z. B. dem liberalen oder dem konservativen.

---

5. Op. cit.

Das sozialdemokratische Modell sozialer Sicherung ist auf den ersten Blick für die Ärmsten weniger vorteilhaft als das liberale oder konservative. Im skandinavischen System ist das Gefälle zwischen den staatlichen Leistungen, die den Mittelschichten zugute kommen und denen, die die ärmeren Schichten erhalten, größer als in anderen Ländern. Paradoxiertweise ergeben sich aus den höheren Spitzensätzen und ungleicheren staatlichen Renten im Vergleich zu anderen Ländern geringere Einkommensunterschiede unter Rentnern.

Dies erklärt sich daraus, dass die Mittelschichten aufgrund der höheren staatlichen Leistung nicht in dem Maße Privatversicherungen abschließen wie in Ländern mit liberalen oder konservativen Modellen. In letzteren führen die niedrigeren Obergrenzen der staatlichen Rentenleistungen dazu, dass die Mittelschichten private Rentenversicherungen abschließen und keine Beiträge mehr zur staatlichen Rentenversicherung leisten. In Ländern mit liberalem System sind die staatlichen Sozialversicherungen weniger differenziert. Die Mittelschichten schließen jedoch oft private Versicherungen ab, so dass die öffentliche Hand nicht generell ausgleichend wirken kann.

In sozialdemokratischen Systemen wirken die höheren Obergrenzen bei sozialen Leistungen für die Mittelschichten als Anreiz, im staatlichen System zu verbleiben, was wiederum sozialen Ausgleich generiert. Fazit: Ein Modell universeller staatlicher Sozialleistungen mit differenzierten Leistungen für die Mittelschichten führt zur Stärkung des öffentlichen Sektors und allgemein zu weniger Ungleichheit.

### ■ Lateinamerika: Analyse der Sozialstaatlichkeit

Wie Filgueira betont, sind die Sozialstaaten in Lateinamerika in ihrer historischen Entwicklung ebenso wie ihre derzeitige Situation relativ heterogen<sup>6</sup>. In einigen Pionierländern (Argentinien, Chile, Uruguay) wurde frühzeitig ein relativ umfassendes, auf Versicherungspflicht beruhendes Sozialversicherungssystem eingeführt, aus dem aber immer ein bedeutender Teil der Bevölkerung ausgeschlossen blieb, und zwar insbesondere die ärmsten und am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen, die informell beschäftigt sind.

In einer weiteren Gruppe von Ländern (Brasilien, Mexiko) haben sich duale Sozialversicherungssysteme entwickelt – mit fast universellem Zugang

---

6. «Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina», a. a. O.; und *Cohesión, riesgo y arquitectura de la protección social en América Latina*, a. a. O.

zu einer breiten Palette von Leistungen, aber noch stärker eingegrenzten und stratifizierten Rechten. Und schließlich gibt es eine große Gruppe von Ländern mit höchst elitären Gesundheits- und Sozialversicherungssystemen und beschämenden Resultaten hinsichtlich des universellen Zugangs zum Bildungssystem (Dominikanische Republik, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivien, Ecuador).

Filgueira ordnet die Realität der Sozialversicherungssysteme und zeigt einige kritische Elemente auf – auch in den Ländern mit einem relativ hohen *Human Development Index* (HDI). Viele soziale Risiken sind nicht abgedeckt, dazu kommen dynamische Aspekte wie die zunehmende Alterung der Bevölkerung und eine höheren Geburtenrate bei einkommensschwächeren Gesellschaftsschichten mit geringerem Zugang zu staatlichen Leistungen<sup>7</sup>.

Gleichzeitig ist es offensichtlich, dass die Realität der lateinamerikanischen Länder vielgestaltig ist, ebenso wie die erzielten Fortschritte im sozialen Bereich und bei der Risikoabdeckung. Ich stimme mit Filgueira überein, dass die Lösung der sozialen Probleme in Lateinamerika einer detaillierten Analyse der Situation jedes einzelnen Landes bzw. jeder Gruppe von Ländern bedarf.

Huber *et al.* nehmen dagegen eine pauschale Analyse der lateinamerikanischen Situation vor und behaupten, die Problematik der Sozialstaatlichkeit sei völlig anders gelagert als in den Industrieländern<sup>8</sup>. Außerdem betonen sie, dass die von Korpi und Palme so analysierte Form sozialdemokratischer Politik nicht für den lateinamerikanischen Kontext gelten könne: »Erstens, weil die Länder Lateinamerikas weitaus weniger für soziale Transferleistungen ausgeben als die Industrieländer; zweitens, weil die Einkommensverteilung viel ungerechter ist, da breite Bevölkerungsschichten (wegen fehlender Beiträge) von den sozialstaatlichen Leistungen ausgeschlossen bleiben«<sup>9</sup>.

**Die lateinamerikanischen Sozialversicherungssysteme wenden vergleichsweise geringe Ressourcen auf und breite Bevölkerungsschichten erhalten keine Leistungen ■**

Beide Feststellungen von Huber *et al.* sind zutreffend. Die lateinamerikanischen Sozialversicherungssysteme wenden vergleichsweise geringe Ressourcen auf und breite Bevölkerungsschichten erhalten keine Leistungen. Doch

---

7. «Tipos de *welfare* y reformas sociales en América Latina», a. a. O.

8. Op. cit.

9. E. Huber *et al.*: op. cit.

dies steht in keinem Zusammenhang mit dem Argument von Korpi und Palme. Sie weisen nach, dass die Unterstützung des Sozialstaats durch die Mittelschichten erreicht werden kann, indem diese entsprechend hohe Leistungen erhalten. Bei Rückhalt der Mittelschicht sind die Einkommensunterschiede normalerweise geringer, da die mittlere und obere Mittelschicht im System öffentlicher Anbieter verbleibt und keine privaten Versicherungen abschließt.

Meines Erachtens konnte bisher nicht nachgewiesen werden, dass dieses Argument nicht auch für einige lateinamerikanische Länder gelten kann. Dies versuche ich im Folgenden zu zeigen.

### ■ Das Umverteilungsparadox in Lateinamerika

Nach Huber *et al.* findet in Lateinamerika eine extreme Konzentration der Sozialleistungen auf die höheren Einkommensgruppen statt, mit dem Ergebnis einer regressiven Umverteilung nach oben. Es stimmt: Ein überwältigender Teil der lateinamerikanischen Wirtschaft ist informell und das wirkt sich nachteilig vor allem auf die einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen aus, die nicht in der beitragspflichtigen staatlichen Sozialversicherung versichert sind (Tabelle 1).

Im Anschluss vergleichen Huber *et al.* das regressive Profil der Ausgaben für Sozialversicherung mit anderen Sozialausgaben wie z. B. dem öffentlichen Grundschulsystem, das vorwiegend den ärmeren Bevölkerungsschichten zugute kommt. Aus der Regressivität der Sozialversicherungskosten schließen sie unmittelbar, dass diese sich auch auf die Einkommensverteilung der Gesellschaft insgesamt negativ auswirkt. Sie behaupten, das Umverteilungsparadox von Korpi und Palme gelte nicht für Lateinamerika, so dass progressiveren (also nach unten umverteilenden) Sozialausgaben der Vorzug zu geben und den Interessen der Mittelschichten weniger Bedeutung beizumessen sei.

Auf diese Weise scheinen Huber *et al.* wohlwollend die Eigenheiten einer Region zu berücksichtigen, die sich nicht ohne weiteres mit den Industrieländern vergleichen lässt. Ihre Behauptung ist jedoch nicht schlüssig: Es gibt immer progressive und regressiv Sozialausgaben. Doch was hat das mit dem Argument von Korpi und Palme zu tun, dass auch regressiv Sozialausgaben mit einer Abnahme an gesellschaftlicher Ungleichheit einhergehen können?

Tabelle 2 zeigt Informationen zu Sozialversicherung, Sozialausgaben und Einkommensverteilung für die Länder Lateinamerikas, für die diese Informationen







Tabelle 1

**Prozentsatz der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Einkommensgruppen, um 2002**

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Argentinien	15,2	38,3	57,7	66,4	76,1
Bolivien	3,2	6,3	10,3	16,2	30,3
Brasilien	20,1	36,1	47,2	55,6	63,5
Chile	50,3	60,0	64,5	68,1	71,4
Costa Rica	49,6	58,2	63,7	66,2	75,1
Dominik. Republik	34,9	40,7	37,5	47,6	51,6
Ecuador	11,1	18,8	25,1	33,7	54,5
El Salvador	11,5	16,8	29,5	36,1	52,9
Guatemala	4,7	15,0	17,1	23,3	24,0
Mexiko	28,9	46,9	51,8	64,2	73,4
Nicaragua	6,4	12,0	13,5	23,5	26,9
Panama	22,3	42,7	54,8	61,0	67,0
Paraguay	2,0	5,7	10,1	15,7	24,9
Uruguay	25,6	48,1	62,7	75,9	85,3
Venezuela	36,9	51,9	59,7	68,1	78,9

**Quelle:** Eigene Darstellung nach Daten der Wirtschaftskommission für Lateinamerika und der Karibik (CEPAL).

vorliegen. Huber *et al.* behaupten, dass die lateinamerikanische Wirtschaft insgesamt informell ist. Aber auch in Lateinamerika gibt es unterschiedliche Grade von informeller Beschäftigung, wie sich aus den Anteilen an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ersehen lässt.

Zwar empfehlen die Autoren, Sozialausgaben in denjenigen Sparten Priorität zu verleihen, die ihres Erachtens eine homogenere Einkommensverteilung fördern, doch diese Ausgaben stehen in der Praxis in keinem Verhältnis zu der in den Ländern der Region zu beobachtenden ungleichen Einkommensverteilung<sup>10</sup>.

10. Hiermit soll nicht gelegnet werden, dass diese Ausgaben positive Auswirkungen für diejenigen Bevölkerungsgruppen haben, die besonders auf das aktive Eingreifen des Staates angewiesen sind. Ganz im Gegenteil, es ist notwendig und dringend, Sozialausgaben für diese Bevölkerungsgruppen zu tätigen, wie Filgueira zeigt (*Cohesión, riesgo y arquitectura de la protección social en América Latina*, a. a. O.) Ich behaupte nur, dass die Länder, die mehr in anderen sozialen Bereichen als für die Sozialversicherung ausgeben, deshalb nicht unbedingt eine gerechtere Einkommensverteilung aufweisen. Nach Huber *et al.* sind Ausgaben in anderen Bereichen als der Sozialversicherung das wirksamste Mittel für eine nachhaltige Verbesserung der Einkommensverteilung. Wäre dies richtig, müsste es sich auf andere Faktoren im Zusammenhang mit der Einkommensverteilung positiv auswirken – und das ist nicht der Fall.

Tabelle 2

**Indikatoren zu staatlichen Sozialausgaben, Deckungsrate und Einkommensunterschiede  
in ausgewählten Ländern Lateinamerikas**

	Costa Rica	Chile	Uruguay	Venezuela	Argentinien	Mexiko	Panama	Brasilien	Dominik. Republik	El Salvador	Ecuador	Guatemala	Bolivien	Paraguay	Kolumbien
Sozialversicherungs- pflichtig Beschäftigte (in %)	65,3	64,9	63,8	61,5	56	55,1	53,8	47,8	44,7	32,9	32,3	17,8	14,5	13,5	---
Staatl. Ausgaben für Sozialversicherung (in %)	5,5	6,4	12,5	4,6	10,8	2,5	1,9	13,4	2,1	2,6	2,3	1,1	4,7	5,3	7,1
Sozialausgaben insgesamt (in %)	19,3	14,2	21,7	13,4	23,2	12,5	9,4	26,1	8,1	11,1	6,3	7,0	16,2	8,9	12,6
Sozialausgaben insgesamt ohne Sozialver- sicherung (in %)	13,8	7,9	9,2	8,9	12,4	10,0	7,6	12,6	6,1	8,5	3,9	5,9	11,5	3,6	5,5
Ungleichheit 5. Quintil/ 1. Quintil*	14,8	15,7	10,3	10,6	14,9	14,8	18,9	25,9	26,4	16,3	18,3	23,9	31,5	19,1	27,8
Einkom- mensgefälle Gini-Koeffizient	0,48	0,52	0,46	0,43	0,52	0,53	0,54	0,59	0,56	0,49	0,54	0,59	0,57	0,54	0,58
Art des Sozialver- sicherungs- systems	gemischt	privat	gemischt	staatlich	gemischt	privat	staatlich	staatlich	privat	privat	gemischt	staatlich	privat	staatlich	privat

\* Das 5. Quintil umfasst die reichsten 20% der Bevölkerung; das 1. Quintil die ärmsten 20%.

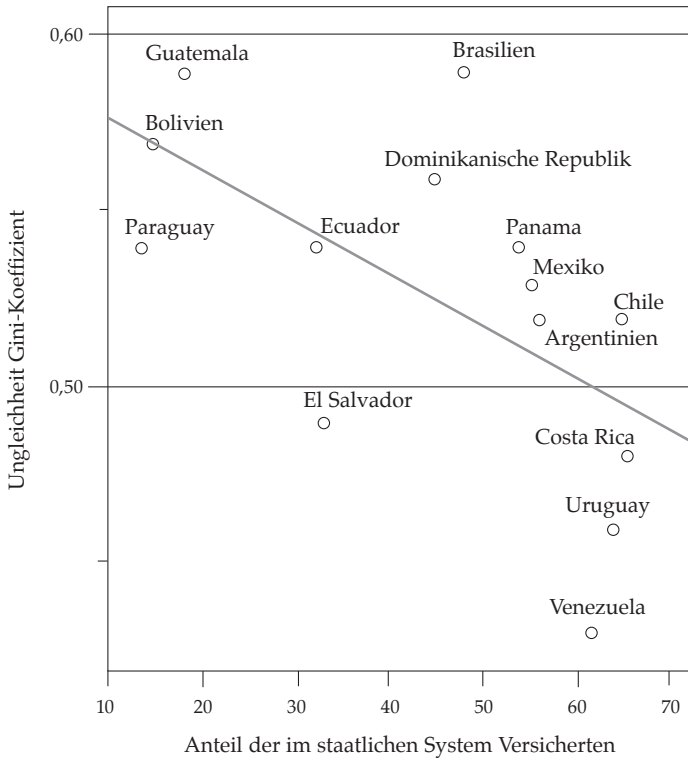
Quelle: Eigene Erarbeitung auf der Grundlage von Angaben der CEPAL.

Auch die Gesamtheit der Sozialausgaben weist keine Analogie mit der Verringerung der Ungleichheit auf. Von allen untersuchten Variablen ist die Deckungsrate der Sozialversicherung die einzige, die mit einer niedrigeren Ungleichheit korreliert.

Sozialversicherungssysteme, die breitere Bevölkerungsschichten umfassen, tragen tendenziell zur Reduzierung von Ungleichheit bei. Die drei Länder

Abbildung

**Deckungsrate der Sozialversicherung und Ungleichheit**



**Quelle:** Eigene Erarbeitung auf der Grundlage der Angaben von CEPAL.

der Region mit den geringsten Einkommensunterschieden gehören auch zu denen mit der umfangreichsten Sozialversicherungsdeckung (Costa Rica, Venezuela und Uruguay). Aber es gibt noch eine weitere Übereinstimmung: In keinem der drei Länder gibt es eine private Sozialversicherung. Ein weiteres Land mit einer umfangreichen Sozialversicherungsdeckung ist Chile. Doch Chile hat ein privates Sozialversicherungssystem und die Ungleichheit ist deutlich höher als in Costa Rica, Venezuela und Uruguay.

Aus diesen empirischen Erkenntnissen ergeben sich mehrere Fragestellungen: Wirken sich die staatlichen Ausgaben für Sozialversicherung aufgrund ihres regressiven Charakters negativ auf die Einkommensverteilung aus?

Gehen andere, als progressiver angesehene Sozialausgaben mit geringeren Einkommensunterschieden einher? Bedeuten höhere öffentliche Ausgaben für die Sozialversicherung niedrigere Sozialausgaben in anderen Bereichen?

Aufgrund der empirischen Befunde fallen die Antworten auf diese Fragen negativ aus: Höhere Ausgaben für die Sozialversicherung stehen nicht mit geringeren Sozialausgaben in anderen Bereichen oder einer größeren Ungleichheit in Zusammenhang, höhere Sozialausgaben in anderen Bereichen nicht mit einer geringeren Ungleichheit. Folglich ist die Sozialversicherungsdeckung die einzige Variable, die statistisch mit einer geringeren Ungleichheit korreliert. Dieser Effekt ist umso eindeutiger, wenn es keine privaten Sozialversicherungszweige gibt.

### ■ Ungleichheit und politische Machtlosigkeit

In Anbetracht der Angaben aus dem vorigen Abschnitt würde ich nicht zu behaupten wagen, dass das Argument von Korpi und Palme für Lateinamerika bestätigt werden kann. Aber noch weniger würde ich behaupten, dass es nicht zutrifft. Ich halte auch die Absicht nicht für richtig, die Ausgaben in die Sozialversicherung zu vernachlässigen, vor allem nicht in den Ländern, die eine hohe Deckungsrate erreicht haben und in denen der Staat eine wichtige Rolle spielt. Die drei Länder mit der geringsten Ungleichheit auf dem Kontinent haben zwei Eigenschaften gemeinsam: einen hohen Anteil von Beitragszahlern zur Sozialversicherung und einen Staat, der zumindest in der Verwaltung des Systems eine bedeutende Rolle spielt.

Aufgrund dieser Beobachtungen bin ich der Ansicht, dass die am stärksten entwickelten Länder der Region sich mit dem von Korpi und Palme definierten Umverteilungsparadox auseinandersetzen müssten.

Huber *et al.* halten dieses Paradox in Lateinamerika für nicht zutreffend und empfehlen, die besonders den Mittelschichten zugute kommenden Maßnahmen prinzipiell aufzugeben. Sie legen nahe, die Sozialausgaben auf progressive Maßnahmen zugunsten der am stärksten benachteiligten Schichten zu konzentrieren. Meiner Meinung nach ist dieses Argument nur dann haltbar, wenn mindestens zwei logisch nachvollziehbare Gegenargumente nachgewiesen werden können. Zunächst müssten Huber *et al.* zeigen, dass sich die staatlichen Sozialausgaben für die Mittelschichten unmittelbar negativ auf die Sozialausgaben für die ärmeren Bevölkerungsschichten auswirken würden.

Dies mag auf den ersten Blick richtig erscheinen. Da der Höhe der Sozialausgaben insgesamt Grenzen gesetzt sind, scheint es schlüssig, dass umfangreiche Ausgaben für eine Bevölkerungsgruppe irgendwann zu Lasten der für andere Aufgaben vorgesehenen Mittel gehen. Es kann aber ebenso behauptet werden, dass hier ein falscher Gegensatz hergestellt wird: Es wird behauptet, dass die öffentlichen Gelder entweder für regressive Maßnahmen zugunsten der Mittelschichten *oder* für progressive Maßnahmen zugunsten der unteren Einkommensgruppen verwendet werden müssen. Beide Ausgabenarten müssen sich aber nicht unbedingt widersprechen – wie das sozialdemokratische Modell in Skandinavien zeigt.

Es ist möglich, Sozialpolitik gleichzeitig für die am schlechtesten gestellten Gesellschaftsschichten *und* die Mittelschichten zu machen. Das Ergebnis

**Es ist möglich, Sozialpolitik  
gleichzeitig für die am  
schlechtesten gestellten  
Gesellschaftsschichten *und* die  
Mittelschichten zu machen ■**

sind die kapitalistischen Gesellschaften mit der geringsten sozialen Ungleichheit, die wir kennen. Das vermeintliche Dilemma kann also durch eine Erhöhung der Sozialausgaben insgesamt gelöst werden. Doch das ist nicht die einzig mögliche Lösung. Warum müssen unbedingt zwei Aus-

gabenarten einander gegenüber gestellt werden? Genauso gut könnte man das Dilemma zwischen Sozialhaushalt und Ausgaben für Schuldentilgung oder Militärausgaben verorten. Vor die Qual der Wahl gestellt, würde ich bei den beiden letztgenannten Budgets sparen und dafür die Sozialausgaben jeglicher Art erhöhen.

Die im vorigen Abschnitt analysierten Daten zeigen auch, dass die Ausgaben für regressive soziale Maßnahmen wie die Sozialversicherung nicht negativ mit dem übrigen Sozialhaushalt korrelieren. Demnach ist nicht sicher, dass Mehrausgaben für die Mittelschichten in der Praxis zu einer Reduzierung der Sozialausgaben führen – vielmehr ist das Gegenteil der Fall: Beide Ausgabearten treten in der Praxis in Lateinamerika gemeinsam auf.

Die zweite, den Fakten widersprechende Analogie, auf die sich das Argument von Huber *et al.* stützt, greift meines Erachtens noch weniger als die erste. Selbst wenn wir gelten lassen, dass die Sozialausgaben für die Mittelschichten zu Lasten der Ärmeren gehen, muss immer noch bewiesen werden, dass es möglich, nachhaltig und empfehlenswert ist, den einen zu nehmen um den anderen zu geben.

Das ist zweifellos nicht leicht: Die Sozialausgaben für die Mittelschichten zu kürzen ist alles andere als einfach. Da Lateinamerika eine arme Region ist, könnte eine Neuorientierung der Sozialausgaben unerwünschte Folgen haben. Angesichts der knappen Realeinkommen, zum Beispiel des dritten Quintils, wäre es nicht verwunderlich, wenn Einsparungen einen Teil dieser letztendlich ebenfalls von Armut bedrohten sozialen Schichten in Armut und Marginalität stürzten<sup>11</sup>.

Nehmen wir aber einmal an, diese Kürzungen ließen sich problemlos umsetzen. Welche Auswirkungen hätten sie längerfristig? Hier kommt das Argument von Korpi und Palme zum Tragen, wie im Folgenden gezeigt werden soll.

**Vier Gründe, warum es nicht erstrebenswert ist, mittelschichtorientierte Maßnahmen aufzukündigen.** Es gibt rein wahltaktische Gründe. Konzentriert man die Sozialausgaben in den progressiven Sparten, ergeben sich unmittelbar zwei Auswirkungen: Die erste ist die Umverteilungswirkung der Sozialausgaben, wie Huber *et al.* richtig behaupten. Diese kommt dann denjenigen zugute, die sie am meisten brauchen. Die zweite Auswirkung ist jedoch eine Verkleinerung der Umverteilungskoalition. Die Mittelschichten gewinnen weniger durch die Umverteilungspolitik und haben damit weniger Anreize, die Linke zu wählen (s.o.).

Das hat direkte wahlpolitische Konsequenzen: Die Linke riskiert einen Großteil ihrer Stimmen zu verlieren. Somit ist das Risiko einer Wahlniederlage der erste Grund gegen die Aufkündigung mittelschichtsfreundlicher Politiken. Meines Erachtens bietet dieser Faktor ein großes Erklärungspotenzial für die Wahlniederlage der chilenischen Linken bei den Wahlen des Jahres 2009.

Ein zweiter Grund ist der von Korpi und Palme<sup>12</sup> angeführte: Die verkleinerte Basis der Umverteilungskoalition drängt einen Teil der Mittelschicht in private Versicherungsleistungen. Da die Privatversicherung tendenziell weniger umverteilt als die staatliche Sozialversicherung, kommt es insgesamt zu einer Verstärkung der Ungleichheit. Obwohl Huber *et al.* behaupten, das

---

11. Eine von der CEPAL ca. 2000 durchgeführte Simulation hat ergeben, dass die Kosten der Sozialversicherung fast keinen Einfluss auf die Reduzierung der Armut in den Ländern mit einer geringen Sozialversicherungsdeckung ausüben. In Ländern mit einer hohen Sozialversicherungsdeckung wie Uruguay und Argentinien dagegen würde bei deren Fehlen die Armut um acht bzw. zwölf Prozentpunkte zunehmen.

12. *Op. cit.*

treffe für Lateinamerika nicht zu, zeigt meines Erachtens ein Blick auf den Gini-Index in Chile im Vergleich zu Costa Rica, Uruguay und Venezuela jedoch, dass diese Behauptung voreilig ist. Bei einer vergleichbaren Sozialversicherungsdeckung scheint das soziale Gefälle dort größer zu sein, wo sich der Staat zugunsten privater Versicherungen zurückzieht.

Ein dritter Grund hängt mit den gesellschaftlichen Bündnissen zusammen, die sich, wie Pedro Narbono argumentiert, ebenfalls auflösen können, wenn der Draht zur Mittelschicht gelockert wird<sup>13</sup>. Wenn die Mittelschichten tatsächlich beginnen, sich teilweise privat zu versichern und private Leistungen in Anspruch zu nehmen, entstehen neue Interessenkoalitionen von Anbietern und Kunden. Die Umorientierung der Mittelschichten kann zu einer Entscheidung werden, aus der es kaum ein Zurück gibt. Auf diese Weise kann die von der privaten Versicherungswirtschaft geförderte Differenzierung zu einem »endemischen« Problem werden.

Ein vierter Grund hängt mit der längerfristigen kapitalistischen Dynamik zusammen. Tabelle 3 zeigt die Einkommensverteilung in kapitalistischen Ökonomien der letzten 60 Jahr weltweit auf der Grundlage von 1.700 Surveys. Hieraus kann geschlossen werden, dass je reicher ein Land ist, desto größer die Differenz zwischen den Einkommen des 5. (Mittelschicht) und des 1. (den Ärmsten) Dezils. Das heißt, mit zunehmender Entwicklung der Wirtschaft steigen die Einkommen der Mittelschichten stärker als die der Unterschichten. Die Einkommensunterschiede zwischen Mittelschichten und Unterschichten verringern sich demnach nicht, sondern werden größer<sup>14</sup>!

Klar ist auch, dass die (Einkommens-)Differenz zwischen der Mittelschicht und den Ärmsten nicht überall gleich ist. Im Jahr 2000 beispielsweise ist das Einkommen der schwedischen Mittelschicht gegenüber dem ärmsten Dezil lediglich doppelt so hoch, während in den USA (mit einer vergleichbaren ökonomischen Entwicklung) das Einkommen der Mittelschicht dreimal so hoch ist. Hervorzuheben ist: Je größer die Differenz zwischen Mittel- und Unterschicht, umso schwieriger ist die Bildung einer solidarischen und kohärenten

---

13. «Reflexiones críticas sobre el universalismo básico» in *Revista Uruguaya de Ciencia Política* Nr. 15, 2006.

14. Allerdings bedeutet dies nicht, dass die Ungleichheit mit zunehmender Entwicklung ansteigt, wie man in Tabelle 3 sehen kann. Sowohl die Ärmsten als auch die Mittelschichten tendieren dazu, ihre Einkommen mit zunehmendem Entwicklungsgrad des Landes zu erhöhen. Dieser Artikel will jedoch die Schwierigkeit beleuchten, dass die Mittelschichten gegenüber den Armen in der Regel mehr profitieren, was sich wiederum negativ auf die Koalitionsfähigkeit von Unter- und Mittelschicht auswirken kann.



Umverteilungscoalition. Wenn die Einkommensunterschiede im Laufe der Zeit zunehmen, wird eine breite Interessencoalition zwischen Mittel- und Unterschicht noch unwahrscheinlicher.

Das Ziel eines sozialen Ausgleichs gerät damit in ernste Gefahr. Und das ist nicht neu: Die neusten Berichte verweisen weltweit auf Rückschläge im Bereich der sozialen Gleichheit.

Insofern hat die letzte Globalisierungsphase zu klaren Nachteilen für die Linke geführt. Einige Wirtschaftszweige wurden durch die technischen Entwicklungen und den internationalen Wettbewerb zu Gewinnern, andere zu Verlierern – auch innerhalb der Arbeitnehmerschaft und Mittelschicht. Die Arbeitnehmer als sozialer Akteur sind heute wesentlich heterogener als in der Zeit des keynesianischen Sozialpakts. In einem sich ständig verändernden Umfeld sind die Fähigkeiten und Kenntnisse der Arbeitnehmer ausschlaggebend für ihre Einkommen – und es fördert Individualismus stärker als kollektives Handeln.

Wenn die natürliche Dynamik des Kapitalismus dazu neigt, die Verbindung zwischen Mittel- und Unterschichten zu zerstören und wir diese Tendenz

Tabelle 3

**Relative wirtschaftliche Entwicklung und Einkommensunterschiede zwischen Mittelschichten (5. Dezil) und Unterschichten (1. Dezil)**

	Fallgruppen nach relativer Entwicklung*		
	Länder mit niedrigem BIP pro Kopf	Länder mit mittlerem BIP pro Kopf	Länder mit hohem BIP pro Kopf
BIP pro Kopf (in USD)	2.053,3	6.377,1	15.713,4
5. Dezil (Mittelwert)	6,1	6,7	7,9
1. Dezil (Mittelwert)	2,3	2,2	2,9
<b>Differenz 5./1. Dezil</b>	<b>3,8</b>	<b>4,5</b>	<b>5</b>
Gesamtzahl der Fälle	577	578	578

\* Anhand der Daten zur Einkommensverteilung in kapitalistischen Ländern zwischen 1950 und 2002 wurden drei Ländergruppen gebildet (Weltbank). (Jedes Land wurde nach dem zu diesem Zeitpunkt in dem Land vorhandenen BIP pro Kopf einer der drei Ländergruppen zugeordnet) (Daten Maddison). Für jede der drei Gruppen wurde die durchschnittliche Differenz zwischen dem 5. und dem 1. Dezil berechnet.

**Quelle:** Eigene Berechnungen nach Angaben der Weltbank und Angus Maddison: *Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2008 AD*, 2010, <[www.ggd.net/maddison](http://www.ggd.net/maddison)>.

verstärken, indem wir das Interesse der Mittelschichten am Staat verringern, kann sich dies sehr nachteilig auswirken. Die Vernachlässigung bzw. der Abbau des Sozialstaats im Hinblick auf die Interessen der Mittelschichten ist somit ein schwerwiegender strategischer Fehler für die langfristige politische Entwicklung.

### ■ Sozialdemokratie an der Peripherie

Die Erfolgchancen der Linken bei ihrem Versuch, sozialen Ausgleich in einer kapitalistischen Wirtschaft zu schaffen, hängen davon ab, inwieweit sie nachhaltige und wirksame Umverteilungscoalitionen zu bilden vermag. Dabei können vielfältige Hindernisse auftreten. Aber – abstrakt betrachtet – ist eine Umverteilung nur möglich, wenn es gelingt, eine Mehrheit der Bürger davon zu überzeugen, dass die durch sozialen Ausgleich zu erwartenden Vorteile größer sind als die damit verbundenen Kosten. Nur dann besteht die Möglichkeit, dass eine Mehrheit der Bevölkerung die Umverteilungsinitiativen der Linken unterstützt<sup>15</sup>.

Meiner Ansicht nach hängt die Nachhaltigkeit einer Umverteilungscoalition davon ab, inwieweit sie eine Stimmenmehrheit bilden kann, die sowohl ärmere als auch weniger arme Bevölkerungsschichten einschließt. Das bedeutet, dass die Linke der Mittelschichten oder der unteren Mittelschicht bedarf, um eine Stimmenmehrheit zu erzielen.

In allen entwickelten kapitalistischen Ländern ist es für die Bildung einer Umverteilungscoalition unabdinglich, die Interessen einiger benachteiligter Gruppen mit zumindest einem Teil der mittleren und unteren Mittelschichten in Einklang zu bringen. Der Grund ist einfach: Wie in Tabelle 3 zu sehen ist, gibt es in den hoch entwickelten kapitalistischen Ländern einen bedeutenden Unterschied zwischen den Einkommensschwachen (unterstes Dezil) und den Mittelschichten (fünftes Dezil).

---

15. Generell stimmen Wirtschaftsexperten überein, dass Umverteilungsprozesse auf Kosten der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung gehen. Doch diese Kosten dürften nicht in allen Ländern gleich hoch sein. In einer geschlossenen Wirtschaft oder in Branchen mit Monopolmärkten, die nicht darauf angewiesen sind, sich auf internationalen Absatzmärkten zu behaupten, dürften die Bürger die Kosten eines radikalen sozialen Ausgleichs weniger fürchten als in einer offenen, dem Wettbewerb mit anderen Ländern ausgesetzten Wirtschaft. **Dieser Aspekt markiert Unterschiede** für die Linke in Ländern wie Bolivien, Ecuador und Venezuela einerseits und Brasilien, Uruguay und Chile andererseits. F. Traversa: «Democracia y redistribución en América Latina» in *Stockholm Review of Latin American Studies* Nr. 3, 12.2008.

Daraus entstehen einige Probleme für kollektives Handeln. Um sich die Unterstützung einer Mehrheit zu sichern, müssen mindestens das unterste und das fünfte Dezil (und alle, die dazwischen liegen) das gleiche politische Projekt befürworten. Da die Einkommensunterschiede innerhalb dieser Koalition ziemlich groß sind, kann es schwierig sein, alle Interessen miteinander zu vereinbaren. Wird eine zu radikale oder progressive Umverteilung angestrebt, fühlen sich die Mittelschichten möglicherweise benachteiligt und verlassen die Koalition. Ist die Umverteilung zu moderat, wird die Koalition von den unteren Schichten aufgekündigt.

Dieses in den Industrieländern verbreitete Problem ist jedoch in einigen Ländern Lateinamerikas nicht so gravierend, da die sozialen Unterschiede zwischen Mittel- und Unterschichten der Linken weniger Schwierigkeiten bereiten. Und zwar aus zwei Gründen: Zum einen können die Vorteile eines sozialen Ausgleichs so groß sein, dass hierdurch die Vermittlung zwischen beiden Gruppen erleichtert wird. So zum Beispiel, wenn eine große Menge natürlicher Ressourcen vorhanden ist, deren gleichmäßigere Verteilung der (Bevölkerungs-)Mehrheit keine Kosten verursacht – wie im Falle der Öl- und Gasvorkommen in Bolivien, Ecuador und Venezuela. Aus diesem Grund bezeichne ich die Linke dieser Länder als »nationale Rentiers-Linke«<sup>16</sup>.

Der zweite Grund, warum die Interessensunterschiede zwischen Mittel- und Unterschichten ein nicht so weitgehendes Problem darstellen müssen, ist simpel: Oft sind die von Armut Betroffenen so zahlreich, dass sie allein eine Umverteilungsmehrheit bilden, die nicht auf eine Koalition mit den Mittelschichten angewiesen ist. Dies ist in vielen Ländern Lateinamerikas der Fall, vor allem in denjenigen mit einem niedrigeren Human Development Index und einer geringeren wirtschaftlichen Dynamik.

**Oft sind die von Armut Betroffenen so zahlreich, dass sie allein eine Umverteilungsmehrheit bilden, die nicht auf eine Koalition mit den Mittelschichten angewiesen ist ■**

Aber manchmal müssen sich die Unterschichten mit den Mittelschichten oder der unteren Mittelschicht verbünden, um eine Mehrheit bilden zu können. Dies ist vor allem in den wirtschaftlich höher entwickelten Ländern der Fall, in denen die Mittelschichten einen größeren Anteil am Gesamteinkommen

---

16. F. Traversa: op. cit.

haben und die wirtschaftliche Dynamik hoch ist. Generell verbessert sich die wirtschaftliche Lage der Mittelschichten in den dynamischeren Ländern im Laufe der Zeit – ein Beispiel dafür ist Chile – und das macht diese weniger aufgeschlossen für einen radikalen sozialen Ausgleich, wenn dieser ihre persönliche Situation beeinträchtigen würde.

Kurz gesagt: Diese Problematik findet man in den höher entwickelten latein-amerikanischen Ländern. Das Einkommen ihrer Mittelschichten übersteigt das der Unterschichten deutlich, aber die Linke ist auf sie angewiesen, wenn

**Sollten sich die  
Mittelschichten mehrheitlich  
politisch rechts  
orientieren, könnte es für die  
Linke schwer werden, an  
die Regierung zu kommen ■**

sie eine nachhaltige soziale Umverteilung anstrebt. Sollten sich die Mittelschichten mehrheitlich politisch rechts orientieren, könnte es für die Linke schwer werden, an die Regierung zu kommen.

Jedoch ist das Risiko eines Bruchs zwischen Unter- und Mittelschichten je nach Land unterschiedlich hoch und variiert auch unter den relativ höher entwickelten Ländern. Meiner Ansicht nach erhöht sich dieses Risiko sowohl mit höheren Einkommensunterschieden zwischen Mittel- und Unterschichten als auch dann, wenn der Sozialstaat segmentiert ist und die Mittelschichten auf private Versicherungsleistungen zurückgreifen, wie es Korpi und Palme in den Industrieländern konstatieren.

Aus dieser Perspektive variiert die Situation der Linken und des Sozialstaats in den Ländern Lateinamerikas mit hohem HDI. Aus Tabelle 4 ist zu ersehen, dass die Einkommensunterschiede zwischen Mittel- und Unterschichten in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich sind. Auch der Umfang der Sozialausgaben variiert stark. Beide Faktoren zusammen erlauben meiner Ansicht nach eine erste Einschätzung des Potenzials eines Landes zur Bildung einer Umverteilungskoalition.

Für eine Einschätzung dieses Potentials wurden zunächst zwei *Rankings* gebildet, die einen Vergleich der Situation in allen Ländern in den beiden Dimensionen erlauben. In der vierten Spalte sind die Länder Lateinamerikas nach ihrem Grad der Kohäsion zwischen Mittelschicht und Unterschicht angeordnet. Diejenigen Länder, die einen Wert über 50 erreichen, weisen eine über den Durchschnitt liegende Kohäsion zwischen Mittel- und Unterschicht auf und vice versa.

Mit den Sozialausgaben in der ersten Spalte wurde ähnlich verfahren, so dass der Durchschnittswert aller Länder in der zweiten Spalte 50 entspricht. Die Länder, die einen Wert über 50 haben, übersteigen in ihren Sozialausgaben den Durchschnittswert. Eine solche Transformation der Rohdaten ermöglicht den Vergleich der relativen Situation der Länder in den beiden Dimensionen.

Die Länder mit höheren Sozialausgaben haben bessere Ausgangsvoraussetzungen für die Bildung einer kohärenten Umverteilungskoalition. In diesen Fällen spielen Staat und soziale Ausgleichsmechanismen eine bedeutende Rolle für das Leben und den Wohlstand vieler Menschen. Auch geringere Einkommensunterschiede zwischen dem fünften und den untersten Dezil dürften die Chancen zur Bildung einer kohärenten Umverteilungskoalition erhöhen. In der letzten Spalte der Tabelle 4 wurde ein Indikator gebildet, der eine – wenn auch nur rudimentäre – Einschätzung des sozialdemokratischen Umverteilungspotenzials eines jeden Landes ermöglicht. Dabei handelt es sich um den jeweiligen Durchschnittswert der zweiten und vierten Spalte.

Die Kombination beider Faktoren (Einkommensdifferenz zwischen Mittel- und Unterschichten und Umfang des Sozialhaushalts) erlauben meiner Ansicht nach eine Einschätzung der Möglichkeiten für die Bildung einer breiten Umverteilungskoalition, die in der Lage wäre, mit einem sozialdemokratischen Ansatz die Einkommensunterschiede einzudämmen. In dieser Hinsicht scheint die Linke in Uruguay die besten Voraussetzungen zu haben: Der Sozialhaushalt ist groß und die Einkommensunterschiede zwischen Mittel- und Unterschichten sind gering.

Aufgrund der Analyse dieser Faktoren bin ich der Ansicht, dass einige lateinamerikanische Länder ein ziemlich hohes Potenzial für die Entwicklung sozialdemokratischer Umverteilungsstrategien besitzen. Das beste Beispiel ist die Regierung der *Frente Amplio* (FA) von 2004 bis 2009 in Uruguay.

Faktisch hat die Regierung der FA eine sozialdemokratische Umverteilungspolitik durchgeführt. Die kollektiven Lohnverhandlungen wurden wieder eingeführt, die Zahl der Beitragspflichtigen nahm zu, das Steuersystem wurde etwas progressiver gestaltet und die öffentlichen Ausgaben für Bildung und Gesundheit erhöht. Gleichzeitig wurde versucht, einige soziale Leistungen universell zu gestalten und das System um nicht beitragsgebundene Leistungen zu erweitern (*Plan de Equidad*).

Tabelle 4

**Sozialdemokratisches Umverteilungspotential**

	Öffentliche Sozialausgaben (in % des BIP)	Ranking der öffentlichen Sozialausgaben*	Einkommens- differenz zwischen Mittel- und Unterschicht (5. Dezil/1. Dezil)**	Ranking der Kohäsion zwischen Mittel- und Unter- schicht*	Sozial- demokratisches Umverteilungs- potential***
Uruguay	21,7	64,4	3,2	59,7	62,1
Argentinien	23,2	67,0	4,6	53,2	60,1
Brasilien	26,1	72,0	5,7	47,9	59,9
Costa Rica	19,3	60,2	4,6	53,2	56,7
Chile	14,2	51,4	3,6	57,7	54,5
Venezuela	13,4	50,0	3,8	56,9	53,4
Mexiko	12,5	48,5	3,8	56,9	52,7
El Salvador	11,1	46,1	4,1	55,5	50,8
Nicaragua	11,7	47,1	4,6	53,1	50,1
Peru	7,8	40,4	4,0	56,0	48,2
Panama	9,4	43,1	5,1	50,8	47,0
Kolumbien	12,6	48,6	6,5	44,1	46,4
Guatemala	7,0	39,0	4,5	53,5	46,3
Ecuador	6,3	37,8	4,3	54,3	46,0
Dominik. Republik	8,1	40,9	5,2	50,1	45,5
Paraguay	8,9	42,3	5,8	47,4	44,8
Bolivien	16,2	54,9	11,0	22,7	38,8
Honduras	11,4	46,5	10,1	26,9	36,7

\* In der Spalte *Ranking öffentliche Sozialausgaben* wurden die Werte der Spalte *Öffentliche Sozialausgaben* standardisiert (es handelt sich um transformierte Werte, so genannte *T scores*; der Mittelwert beträgt 50).

\*\* Ein Dezil bildet jeweils 10% der Bevölkerung ab: so bildet das 1. Dezil die 10% der niedrigsten Einkommen der Bevölkerung ab und das 10. Dezil umfasst die 10% der reichsten Einkommen. Das Verhältnis der Einkommen zwischen dem 5. und dem 1. Dezil spiegelt die Differenz zwischen den Ärmsten und der Mittelschicht einer Gesellschaft wieder.

\*\*\* Die Spalte *Sozialdemokratisches Umverteilungspotential* stellt den Durchschnittswert zwischen der zweiten, *Ranking Sozialausgaben*, und der vierten Spalte, *Ranking Kohäsion Mittel- Unterschicht* dar.

Die durchgeführten Maßnahmen sind ein Beleg für die breite soziale Verankerung der Regierung der FA, die zweimal mit absoluter Mehrheit an Parlamentssitzen und Stimmen an die Regierung gewählt wurde. Die Ausweitung der nicht beitragsgebundenen Leistungen zeigt die dringende Notwendigkeit einer Bekämpfung der vielgestaltigen sozialen Probleme in Uruguay. Indes kam die Erhöhung der staatlichen Sozialausgaben im beitragspflichtigen Bereich den Verbänden, Gewerkschaften und Interessen der (unteren) Mittelschichten, den traditionellen Bündnispartnern der Linken, zugute.

Diese Initiativen sind jedoch unzureichend, um den Bedürfnissen der am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen, vor allem Kindern und armen Frauen, gerecht zu werden, wie Filgueira aufzeigt<sup>17</sup>. Außerdem lassen sich die Qualität der staatlichen Sozialleistungen und die Anzahl der Leistungsempfänger auch aus dem Kontext eines stabilen Wachstums erklären, wie es Uruguay bis dahin selten erlebt hatte. Dennoch ist es richtig, dass die erste Regierung der FA den Beweis liefert, dass auf sozialen Ausgleich ausgerichtete sozialdemokratisches Handeln in einem lateinamerikanischen Land möglich ist.

Die Fakten weisen darauf hin, dass andere Länder wie Costa Rica, Argentinien und Brasilien ein ähnliches Potenzial aufweisen. Klar ist, dass in diesen Fällen auch andere Faktoren zum Tragen kommen, die mit der politischen Kultur und den Traditionen der Linken zu tun haben<sup>18</sup>, die in Argentinien klar vom sozialdemokratischen Modell abweichen. Aber auch bei der neuen Regierung Uruguays unter der Führung von José Mujica scheinen sich im Gegensatz zur vorherigen FA Regierung sozialdemokratische Elemente zugunsten einer größeren ideologischen und strategischen Inkonsistenz aufgelöst zu haben.

In Brasilien dagegen weist der politische Stil der *Partido dos Trabalhadores* (PT) weitreichende Übereinstimmungen mit den sozialdemokratischen Eigenschaften der FA auf. Jedoch ist angesichts der großen Einkommensunterschiede zwischen mittleren und ärmeren Bevölkerungsschichten das Potenzial für eine Umverteilung etwas geringer. Auch in Chile scheint der Spielraum für sozialen Ausgleich geringer zu sein, hier aufgrund der Schwächung des Sozialstaats während der neoliberalen Phase.

Gerade der chilenische Fall sollte uns eine Warnung dafür sein, was passieren kann, wenn die Mittelschichten nicht mehr Teil der staatlichen Sozialversicherung sind. In Chile schuf die autoritäre Regierung die Grundlagen für die Spaltung der Interessen von Unter- und Mittelschicht. Daraus resultiert, dass es der chilenischen Linken schwer fällt, eine ausreichend breite Koalition für Maßnahmen zur Eindämmung der Ungleichheit zu bilden. Trotz seines relativ hohen HDI weist Chile enorme soziale Unterschiede auf.

---

17. *Cohesión, riesgo y arquitectura de la protección social en América Latina*, a. a. O.

18. Jorge Lanzaro hebt gerade die sozialdemokratischen Merkmale und Züge hervor, die sich bei einigen Parteien und Regierungen in Lateinamerika erkennen lassen, was er als »kreolische Sozialdemokratie« bezeichnet. J. Lanzaro: «La socialdemocracia criolla» in *Nueva Sociedad* Nr. 217, 9-10.2008, verfügbar unter <[www.nuso.org/upload/articulos/3546\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3546_1.pdf)>.



Entsteht eine breite Kluft zwischen den Mittel- und Unterschichten und ist der Staat nicht in der Lage, diese Kluft zu schließen, besteht das Risiko, dass die Linke zu einer »homöostatischen Reaktion« auf die Ungleichheit tendiert. Folglich ließe sich beispielsweise die Linke in Brasilien und Chile als »ho-

**Der soziopolitische  
Kontext ist so ungünstig,  
dass jegliche Initiative, die  
enormen sozialen  
Unterschiede zu reduzieren,  
von vornherein zum  
Scheitern verurteilt ist ■**

möostatisch« einstufen<sup>19</sup>: Der soziopolitische Kontext ist so ungünstig, dass jegliche Initiative, die enormen sozialen Unterschiede zu reduzieren, von vornherein zum Scheitern verurteilt ist.

Natürlich ist das Panorama nicht in allen Ländern gleich. Ich behaupte nur, dass diejenigen Länder mit einem hohen Staatsanteil an den Sozialausgaben

nicht weit vom Umverteilungsparadox von Korpi und Palme entfernt sind<sup>20</sup>. Wie gesagt: In den relativ höher entwickelten Ländern scheint es nicht ratsam, staatliche Sozialausgaben mit dem Ziel zu reduzieren, sie anderswo einzusetzen. Dadurch könnte nämlich das »sozialdemokratische Umverteilungspotenzial« unterminiert werden.

In diesen Ländern hängt die Reduzierung der Ungleichheit von der Bildung einer Umverteilungskoalition mit den Mittelschichten ab. In diesem Kontext kann es ein schwerwiegender Fehler sein, Sozialausgaben zu vernachlässigen, die besonders den Mittelschichten zugute kommen. Die Linke könnte zu einem in Bezug auf die Ungleichheit unfähigen politischen Akteur werden.

### ■ **Fazit: Lateinamerika – zwischen Dringlichkeit und Nachhaltigkeit**

Wie Filgueira zeigt<sup>21</sup>, sind die lateinamerikanischen Sozialsysteme zu lückenhaft – sogar in den Ländern, die Pionierarbeit in der Entwicklung von sozialen Bürgerrechten geleistet haben, können die derzeitigen Aufbietungen sehr entmutigend sein. Die schwächsten Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika bleiben häufig von den Leistungen der staatlichen Sozialversicherung ausgeschlossen. Damit bleibt die Schaffung universeller Zugänge

---

19. F. Traversa: op. cit.

20. Im Gegensatz zu den Vorstellungen von Huber *et al.* befinden sich diese Länder in einem ähnlichen Dilemma wie die skandinavische Sozialdemokratie in der zweiten Entwicklungsphase ihres Wohlfahrtsstaats, als sie beschlossen, die staatlichen Sozialausgaben zu erhöhen, um einige von den Mittelschichten nachgefragte Sozialleistungen zu gewährleisten.

21. *Cohesión, riesgo y arquitectura de la protección social en América Latina*, a. a. O.

zu beitragsfreien sozialen Leistungen und die Verbesserung der Leistungen eine dringende Aufgabe.

Lateinamerika ist die Region mit der größten Ungleichheit auf der Welt. Die erfolgreichste im 20. Jahrhundert entwickelte Politik zur Verringerung der Ungleichheit war die der skandinavischen Sozialdemokratien. Diese setzte ein breites gesellschaftliches Bündnis zwischen Unter- und Mittelschichten voraus. Um diese Interessen in Einklang zu bringen, scheint es unabdinglich zu sein, den Mittelschichten staatliche Sozialleistungen zu bieten, die über die unmittelbaren Bedürfnisse hinausgehen – auch wenn dies in einigen Bereichen zu einem geringfügig regressiven Ausgabenprofil führt<sup>22</sup>.

Dieses Dilemma besteht auch in Lateinamerika. Die Sozialversicherung hat ein regressives Profil; jedoch sind die Länder mit der größten Deckung der Sozialversicherung normalerweise auch diejenigen mit den geringsten Einkommensunterschieden. Dies gilt vor allem dann, wenn der Staat an der Verwaltung der Sozialversicherung beteiligt ist, wie die Fälle Costa Rica, Venezuela und Uruguay zeigen<sup>23</sup>.

Es ist argumentiert worden, dass Lateinamerika seine Sozialversicherungsausgaben senken müsste, da diese eine unzureichende oder gar unerwünschte Umverteilungswirkung hätten<sup>24</sup>. Jedoch entbehrt diese Behauptung – zumindest in den Ländern mit einer umfangreichen Deckung durch das Sozialsystem – solider logischer Grundlagen und ist sehr riskant für die Linke und die zukünftigen Aussichten für eine Reduzierung der Ungleichheit in der Region.

Das Argument ist nicht stichhaltig, da die Ausgaben für die Sozialversicherung die übrigen Sozialausgaben nicht zu beeinflussen scheinen. Beide Bestandteile des Sozialhaushalts stehen in keinem negativen statistischen Verhältnis zueinander. Die drei Länder mit den höchsten Ausgaben für Sozialversicherungen

---

22. W. Korpi und J. Palme: op. cit.

23. Der Fall Chiles zeigt, wie dieses Paradox zustande kommt: Wenn die Sozialversicherung nicht vom Staat geleistet wird, geben die Mittelschichten die gleichen Mittel für private Versicherungen aus. Es muss also die Regressivität der Sozialausgaben insgesamt (öffentlicher und privater) betrachtet werden, nicht nur die der Staatsausgaben. Das erwartete Resultat ist, dass die Gesamtaufwendungen für die Sozialversicherung in Chile regressiver sind als in anderen Ländern, ebenso wie die Ungleichheit, da die private Sozialversicherung grundsätzlich regressiver ist und die Ungleichheit stärker fördert als die staatliche.

24. E. Huber *et al.*: op. cit. Ich schließe es nicht aus, dass in einigen Ländern Maßnahmen in diese Richtung studiert und debattiert werden müssen, aber dies kann nicht als allgemein gültige Formel für die Linke in Lateinamerika gelten, die dadurch die Erreichung ihres vorrangigen Ziels in Gefahr bringen könnte: der Aufbau einer gerechteren Gesellschaft.

in Lateinamerika weisen auch wesentlich höhere Ausgaben für andere soziale Aufgaben auf als der Durchschnitt der Region. Warum also die Ausgaben für Sozialversicherungen kürzen, wenn die Deckungsrate zudem mit einer geringeren Ungleichheit Hand in Hand geht?

Und, andersherum gefragt: Wie würde sich die Kürzung der regressiveren Sparten der Sozialausgaben und ihr Ersatz durch andere, progressivere Sozialausgaben auswirken? Man könnte annehmen, dass das soziale Gefälle dadurch verringert wird. Ich halte diese Perspektive jedoch für kurzfristig<sup>25</sup>. Sobald die Mittelschichten eigene Wege gehen und private Sozialleistungen in Anspruch nehmen, gibt es vielleicht kein Zurück mehr. In diesem Sinne scheint die jüngste Erfahrung einiger lateinamerikanischer Länder lehrreich: Lösen sich die Mittelschichten von der Linken, wird Gleichheit zu einem unerreichten Traum. ☒

---

25. Die Erfahrung der liberalen Wohlfahrtsstaaten dementiert, dass es einfach ist, die Ungleichheit zu verringern, wenn Mittelschichten und Arme eine große Distanz aufweisen.