

Chile

Auf der Suche nach einem neuen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell

Ernst Hillebrand

Januar 2004

- Im Unterschied zur großen Mehrheit der lateinamerikanischen Staaten, zeichnet sich Chile durch ein hohes Maß an Stabilität, Funktionalität und Rationalität aus. Entsprechend lautet die chilenische Herausforderung der kommenden Jahrzehnte, Konsolidierung und Modernisierung, wenn es in die Kategorie der entwickelten Volkswirtschaften aufsteigen und den Übergang in die Wissensgesellschaft vollziehen will.
- Die chilenischen Staatsinstitutionen sind noch immer deutlich durch die Pinochet-Verfassung geprägt: Präsidialismus, Hyperzentralismus, Unternehmeroligarchie sowie die katholische Kirche schränken den politischen Gestaltungsspielraum bislang ein und bedürfen der Reformen.
- Eine neue Aufgabenteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, die eine Abkehr vom bisherigen Modell des „lean state“ im Bildungs- wie Rentensystem beinhaltet, ist ebenso unerlässlich wie eine Reform des Wahlsystems, eine deutliche Dezentralisierung des Landes sowie die Stärkung der Stellung des Parlamentes.
- Darüber hinaus ist trotz einer klaren Verschiebung der Verhältnisse zu Gunsten der zivilen Macht, die Unterordnung des Militärs unter die demokratisch legitimierte Regierung bislang unvollständig.
- Auf Grund seiner deutlichen Außenhandelsorientierung ist Chile auf gute Wirtschaftsbeziehungen zu allen wesentlichen Wirtschaftsräumen angewiesen. Trotz seines zunehmenden Interesses an den andinen Nachbarn sowie den engen Beziehungen zu Deutschland ist und bleibt Chile jedoch auch weiterhin politisch wie wirtschaftlich eng an die USA angebunden. Als strategischer Partner Europas in Lateinamerika ist es ungeeignet.

Chile in der „Liga der Großen“?

Im Juni 2003 war es endlich so weit: Nach über zehn Jahren Verhandlungen konnte eine glückliche chilenische Außenministerin in Miami das Freihandelsabkommen mit den USA unterschreiben. Während die chilenische Verhandlungsdelegation sich vor laufenden Kameras jubelnd um den Hals fiel, lächelte der amerikanische Handelsbeauftragte Robert Zoellick lediglich freundlich-kühl. Chiles BSP entspricht in etwa dem von Dallas/Texas, und für die USA lag die Bedeutung denn auch nicht im Abschluss mit Chile, sondern darin, gegenüber dem Rest Lateinamerikas ein Zeichen zu setzen, dass man durchaus auch bilateral kann, wenn es multilateral – in der WTO oder bei den Verhandlungen zur gesamtamerikanischen Freihandelszone ALCA – nicht wie gewünscht voran geht. *Talk gently, but carry a big stick.*

Aber nicht nur die Verhandlungsdelegation und die Regierung, sondern auch die Öffentlichkeit reagierte auf die Unterzeichnung des Freihandelsabkommens relativ begeistert. Diese Reaktionen sagen viel darüber aus, wie sich das Land selbst wahrnimmt und wie es gerne gesehen werden möchte: Ein **Musterschüler, bevorzugter Partner der wichtigen und großen Länder der Erde**. „Dieses Chile“ so formulierte es Präsident Ricardo Lagos in seiner Ansprache an die Nation am 21. Mai 2003, „hat einen Freihandelsvertrag mit der wichtigsten Macht der Erde, den Vereinigten Staaten von Amerika, erreicht“. Die in Concepción, im Süden des Landes erscheinende Tageszeitung *El Sur* brachte es noch deutlicher auf den Punkt: „Chile in der Liga der Großen“ titelte das Blatt anlässlich der Unterzeichnung des Vertrages.

„Chile in der Liga der Kleinsten“ müsste es eigentlich eher heißen: die anderen Staaten, die bisher mit den USA bilaterale Freihandelsabkommen unterzeichnet haben, sind Israel, Jordanien, Singa-

pur und Hongkong. Und auch vom Gefühl der Anerkennung von institutioneller Stabilität, *good governance* und wirtschaftlicher Exzellenz dürfte eigentlich spätestens dann nicht mehr allzu viel übrig bleiben, wenn die nächsten Kandidaten in den exklusiven Club der Nationen mit Freihandelsverträgen mit den USA aufrücken: die Staaten Zentralamerikas, mit denen Chile nur sehr ungern verglichen werden möchte.

Noch aber sonnt sich das Land in der Glorie des Freihandelsabkommens, und die Regierung ergeht sich in optimistischen Prognosen über die positiven Folgen des Vertrages: ein Wachstumsplus von zusätzlichen 0,7% des BIP durch gesteigerte Exporte, ein Schub an Auslandsinvestitionen und eine signifikante Steigerung der Produktivität der Wirtschaft durch billigere Kapitalgüter werden vorhergesagt.

Eine Insel der Stabilität?

Wo steht Chile heute, dreißig Jahre nach dem Putsch von 1973 und 15 Jahre nach der Wiedergewinnung der Demokratie? Ist es tatsächlich das Musterland Lateinamerikas, das „gut geführte Haus in einem schlechten Viertel“, als das es sich selbst sieht? Oder doch nur, wie es ein Kommentator auf der Höhepunkt einer Welle vermeintlicher und echter Korruptionsfälle Anfang des Jahre meinte, „ein ganz normales lateinamerikanisches Land“?

Wahrscheinlich stimmt eher ersteres. **Verglichen mit der großen Mehrheit der Staaten Lateinamerikas ist Chile eine Insel der Stabilität, Funktionalität und Rationalität.** Der Staatspräsident Ricardo Lagos wird nicht müde zu betonen, dass in Chile „die Institutionen funktionieren“. Das stimmt und mag gerade deswegen auf den ersten Blick banal erscheinen. Aber damit ist Chile eine

Ausnahme in einem Kontinent, in dem sich das Krisenkarussell immer schneller zu drehen droht.

So steht Chile denn vor auch vor anderen Herausforderungen als seine Nachbarn. Während es dort um die Rekonstruktion von Staat (Peru und Bolivien) oder die Überwindung einer tiefen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Strukturkrise geht (Argentinien), hat Chile vergleichsweise leichte Aufgaben zu lösen: die **Konsolidierung und Modernisierung eines funktionie-**

renden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systems, um in den kommenden Jahrzehnten den Sprung in die nächste Liga – die der relativ entwickelten Ländern mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen – zu schaffen. Noch ist Chile dies, trotz der großen Entwicklungsfortschritte der letzten 15 Jahre, nicht gelungen. Noch ist Chile in der Tat eher ein „Fall erfolgreicher Unterentwicklung“, wie der Titel eines 2002 erschienenen Buches über Chile von heute lautet.

Innenpolitische Ausgangsbedingungen

Die politischen Institutionen

Einer der klar erkennbaren Standortvorteile Chiles ist die Qualität seiner politischen Institutionen und die Qualität des politischen Personals, das diese bevölkert. Trotz einer stellenweise bizarren aus der Pinochet-Zeit stammenden Verfassung funktioniert die Gewaltenteilung und spielen Legislative, Judikative und Exekutive ihre entsprechenden institutionellen Rollen. **Die Korruption hält sich in Grenzen** – das Land landet im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International auf einem guten Mittelplatz, in der Kategorie Deutschlands oder der USA – und die Käuflichkeit von politischen und Verwaltungsentscheidungen ist eher die Ausnahme und beschränkt sich auf mittlere und untere Verwaltungsebenen. All dies muss natürlich nicht so bleiben – während der Privatisierungen unter der Militärdiktatur hat das Land relativ rüde Formen der Selbstbereicherung und Pfründenwirtschaft unter den Mitgliedern und Günstlingen des Regimes erlebt.

Wesensmerkmal des chilenischen Systems ist der ausgeprägte **Präsidentialismus** und die **Hyperzentralisierung des Staatsaufbaus**. Unter dem Staatspräsidenten Ricardo Lagos, der bis Anfang

2006 im Amt bleiben wird, hat sich dieser verfassungsmäßige Zentralismus noch weiter gesteigert: **Der Präsident ist das absolute Zentrum des Regierungshandelns**, die Ressort- und Fachminister – sieht man von der extrem starken Stellung des Finanzministers Nicolas Eyzaguirre als Hüter des ausgeglichenen Haushalts ab – haben relativ geringe Spielräume und agieren unter der ständigen Bewachung durch eine Art Parallelkabinett von Präsidentenberatern im ominösen „2. Stock“ des Präsidentenpalastes, der Moneda. Ricardo Lagos ist ein entschiedener Anhänger des Wettbewerb- und Marktprinzips und als solcher liebt er es, konkurrierende Teams mit der Erarbeitung von Lösungs- und Reformvorschlägen zu beauftragen. Diese „divide et impera“-Politik des Präsidenten führte in der Anfangsphase seiner Amtszeit zu massivem Reibungsverlusten und Entscheidungsblockaden. Mittlerweile hat sich die Situation verbessert, aber die aktive Rolle des Präsidenten ist ein prägendes und nicht immer ganz unproblematisches Element des Regierungsalltags. Politisch hat diese aktive Rolle Lagos nicht geschadet: das Prestige des Mannes ist im Lande wie international hoch und die Zustimmungswerte für seine Arbeit werden – sieht man vom politischen Honeymoon der Argentinier mit der „Überraschung Kirchner“ ab –

von keinem anderen Präsidenten Lateinamerika erreicht.

Diese grundsätzlich positive Einschätzung bedeutet jedoch nicht, dass es nicht Probleme im politischen System gibt. **Die Regierungen der Concertación haben es in drei Wahlperioden nicht geschafft, die Zwangsjacke der sogenannten Pinochet-Verfassung von 1980 abzustreifen. Damit bewegt sich der Gestaltungsspielraum von Politik immer noch in relativ engen Grenzen.** Nach wie vor trägt das chilenische Wahlsystem sehr eigenwillige Züge und weiterhin sitzen mit den „institutionellen Senatoren“ Militärs und Standesvertreter qua Institutionenzugehörigkeit ohne demokratische Legitimation im Parlament (Judikative, Professoren, Mediziner). Dies ist insofern von Bedeutung, als das weltweit einzigartige „binominale“ Wahlsystem quasi automatisch zwei gleich starke Blöcke mit entsprechend knappen Mehrheiten in den beiden Kammern des Parlaments schafft.

Das binominale Wahlsystem

Chile hat für die Wahlen der ersten und zweiten Kammer der Legislative (Parlament und Senat) ein Listenwahlrecht. In jedem Wahlbezirk werden zwei Abgeordnete bzw. Senatoren gewählt. Die Wahlbezirke sind nicht identisch: Es gibt 120 Parlamentsabgeordnete und 48 Senatoren.

Beim binominalen Wahlsystem gewinnt der bestplatzierte Kandidat derjenigen Liste ein Mandat, die die meisten Stimmen gewinnt (mindestens aber 33,3%). Das zweite Mandat geht an den bestplatzierten der nächstbesten Liste, auch wenn dieser Kandidat weniger Stimmen erhalten hat als der zweitbeste Kandidat der Liste 1. Im Extremfall gewinnt somit ein Kandidat von Liste 2, der knapp mehr als 17% der Stimmen gewonnen hat, ein Mandat, nicht aber ein Kandidat von Liste 1, der etwas unter 33% der Stimmen geblieben ist.

Dieses System führt generell zu einem Patt. Beide Mandate gehen nur dann an eine Liste, wenn sie mehr als 2/3 der abgegebenen Stimmen auf sich vereint, was in einem sozial und politisch tief gespaltenen Land nur sehr selten vorkommt. Theoretisch kann dieses System sehr absurde Folgen haben: Eine Partei, die in allen Wahlkreisen des Landes – mit der Ausnahme einer einzigen Hochburg, in der sie beide Mandate gewinnt – bei 34% der Stimmen bleibt, erhält die Mehrheit im Parlament und die andere Liste – mit landesweit 66%, aber ohne Hochburg, muss in die Opposition gehen.

Während in anderen Breiten „big money“ den mit diesem System verbundenen Zwang zum permanenten Kompromiss nicht immer goutiert („Kon-senssoße“), hängt die **chilenische Unternehmer-oligarchie** sehr stark an diesem Wahlsystem und möchte es am liebsten überhaupt nicht geändert sehen. Schließlich garantiert dieses System mit seinen knappen Mehrheiten, dass die unter Pinochet mit leninistischen Methoden geschaffene Eigentums- und Wirtschaftsordnung auch bei relativ breiten Mehrheiten für andere Politiken mit demokratischen Mitteln kaum mehr zu verändern ist. Es verschafft zudem politikfähigen pressure groups erhebliche Durchsetzungschancen. Meisterlich nutzt dieses System die **katholische Kirche**, die auch im Jahre 2003 ihren heldenhaften Widerstand gegen die Reform des aus dem Jahr 1884 stammenden Gesetzes zur Zivilehe nicht aufgegeben hat und die Einführung des Scheidungsrechts mit Hilfe der Opposition und einiger kirchennaher Senatoren der Regierungskoalition weiterhin zu blockieren versucht. Dies geschieht gegen den klaren Willen von über zwei Dritteln der chilenischen Bevölkerung, die die Einführung der Scheidung befürwortet, in nicht wenigen Fällen sogar herbeisehnt.

Eine der verbliebenen sogenannten „autoritären Enklaven“ der Verfassung stellt das Verhältnis zwischen ziviler und militärischer Macht

dar. Laut Verfassung sitzen vier Senatoren als Vertreter des Militärs im Senat. Darüber hinaus ist die **Unterordnung des Militärs unter die demokratisch legitimierte Regierung unvollständig**: So hat der Präsident bis heute nicht das verfassungsmäßige Recht, die Oberkommandierenden der verschiedenen Teilstreitkräfte und den Oberbefehlshaber abzusetzen. Allerdings sind auch hier die Dinge in Bewegung geraten: **In den letzten Jahren hat sich das Verhältnis zwischen Regierung und Militärapparat de facto klar zu Gunsten der zivilen Macht verschoben.** Es wird in der chilenischen Gesellschaft von heute schlicht nicht mehr akzeptiert, dass sich das Militär dem Zugriff der Regierung entzieht. Auch der pinochetistische Teil der Opposition um die rechtspopulistische Union Demócrata Independiente (UDI) hat dies im Kern akzeptiert. Dies zeigte sich im Frühjahr 2002, als Präsident Lagos den Oberbefehlshaber der Luftstreitkräfte und den betroffenen Befehlshaber einer der Teilstreitkräfte der Luftwaffe in den Ruhestand drängen konnte.

Einen wichtigen Schritt zur „Versöhnung“ der Streitkräfte mit der Bevölkerung Chiles machte im Vorfeld des 30. Jahrestages des Putsches der Oberkommandierende des Heeres, General Cheyre, als er erklärte, die chilenische Armee dürfe sich „nie wieder“ gegen die demokratischen Institutionen des Landes wenden. Insofern ist es kaum mehr möglich, von Chile von einer „überwachten Demokratie“ zu sprechen. Mit dem Verschwinden Augusto Pinochets aus dem öffentlichen Leben nach seiner Verhaftung in London und dem Verfahren vor spanischen und chilenischen Gerichten gegen ihn hat die psychologische Macht der Armee ständig abgenommen. Der lange Schatten Pinochets über der chilenischen Demokratie ist in dem Moment gewichen, als er hoch offiziell und amtlich für „altersschwachsinnig“ erklärt wurde, um ihn vor den anstehenden Gerichtsverfahren wegen Menschenrechtsverletzungen zu retten. Andererseits haben sich die zivilen Unter-

stützer des Pinochet-Regimes auch während der breiten öffentlichen Debatte anlässlich des 30. Jahrestages des Putsches nicht zu der klaren Geste von General Cheyre, einem eindeutigen „Nie wieder“, durchringen können.

Ein hyperzentralisiertes Land

Ein gravierendes bleibendes Strukturdefizit des chilenischen Regierungs- und Verwaltungssystems ist die Hyperzentralisierung des Staatsaufbaus. Den 13 Regionen des Landes fehlt es an eigenständigen, demokratisch legitimierten Strukturen (die Verwaltungschefs sind die vom Präsidenten ernannten Intendenten und die ihnen unterstehenden, ebenfalls direkt vom Präsidenten ernannten Präfekte), an Entscheidungskompetenz und an einer eigenen finanziellen Basis. In der Hauptstadt Santiago wird nach wie vor über 90% der Ausgaben der öffentlichen Hand entschieden.

Die Kommunen verfügen zwar über gewählte Vertretungsorgane und Verwaltungsspitzen, sie haben aber sehr wenig eigene Einnahmen und hängen strukturell am Tropf der Finanzmittel des Zentralstaates und seiner Umverteilungskanäle.

Die Region Metropolitana mit der Hauptstadt Santiago ist für die Bevölkerung sowie für staatliche und private Investitionen der Hauptanziehungspunkt. Hier konzentrierten sich im vergangenen Jahrzehnt 90% der Investitionen und 90% der neuen Arbeitsplätze, die seit 1987 geschaffen wurden. Der Anteil der Region am Sozialprodukt stieg seit Mitte der 80er Jahre von 40 auf 50%. Gleichzeitig sind Verwaltung und Justiz in jeder Hinsicht kopflastig und auf die zentralen Apparate in Santiago konzentriert.

Eine weitgehende Dezentralisierung figuriert zwar auf der Liste der Wahlkampfaussagen jedes Präsidentschaftskandidaten weit oben, in der Praxis sind jedoch bisher wenig konkrete Schritte ge-

schehen. Sowohl die Regierung als auch die Opposition widersetzen sich – aus unterschiedlichen Gründen – der tatsächlichen Dezentralisierung. Immerhin aber wurde in den Jahren der demokratischen Regierung die finanzielle Ausstattung der Regionen und Kommunen wesentlich verbessert. Mit dem vor kurzem verabschiedeten Gesetz zur Erhebung und Verteilung von kommunalen Finanzmitteln wurde ein weiterer Schritt zur Verbesserung der finanziellen Ausstattung der Gemeinden gemacht.

Baustellen im politischen und Verwaltungssystem

Trotz des relativ befriedigenden Funktionierens des politischen Systems Chiles gibt es **Reformbedarf** in vielen Bereichen. Die wichtigsten Felder sind:

- die **Reform des Wahlrechts in Richtung auf eine stärkere Repräsentativität und eine bessere Verteilung des realen Gewichts der Wählerstimmen**: der größte Stimmbezirk des Landes ist dreißigmal größer als der kleinste, entsprechend unterschiedlich ist das Gewicht jeder einzelnen Wählerstimme;
- die **Reform der Zusammensetzung des Senats**, die die prätorianisch-korporatistischen Elemente der Pinochet-Verfassung überwindet und die nicht demokratisch gewählten Senatoren abschafft;
- die **Stärkung** der vergleichsweise schwachen **Stellung des Parlaments** gegenüber der Regierung;
- die **effektive Dezentralisierung** des Landes; inwieweit dies die Schaffung von politischen Institutionen mit einschließen muss, wäre zu prüfen; das Minimum ist aber die konsequente Umverteilung von administrativen Kompetenzen nach dem Subsidiaritätsprinzip (im deutschen Sinne) und die Stärkung der Einnahmehasis und der Finanzautonomie der Regionen und der Gemeinden.

Die politische Klasse des Landes weiß im Kern um diese Notwendigkeiten, und verschiedene Initiativen in all diesen Bereichen werden entweder diskutiert oder sind im parlamentarischen Verfahren. **Realistischerweise ist allerdings nicht davon auszugehen, dass sich hier schnelle Fortschritte ergeben werden.**

Das politische Personal

Möglicherweise sind aber die politischen Strukturen an sich gar nicht so wichtig, sondern vielmehr das Personal, das diese bevölkert. **Die tiefe Krise, in der sich die politischen Systeme Lateinamerikas heute befinden, ist wahrscheinlich weniger den Strukturdefiziten der politischen Systeme geschuldet, als dem Verhalten der politischen Funktionseleiten**, die in diesen Systemen operieren. In vielen Ländern – zuletzt in Argentinien – hat sich eine verhängnisvolle Kommerzialisierung der Politik und die Feudalisierung durch Familienclans und Interessenselbstschaften ergeben. Politische Parteien sind instabil und ohne soziale oder ideologisch-weltanschauliche Basis. All dies lässt für die Zukunft der Demokratie in weiten Teilen des Kontinents wenig Positives erwarten.

And now the good news: All dies trifft für Chile nicht zu. **Das Land verfügt über eine politische Klasse von hoher Qualität, und zwar auf beiden Seiten des politischen Spektrums. Von zentraler Bedeutung ist hier, dass die politische Klasse nicht korrupt ist**: Wer in Chile reich werden will, geht nicht in die Politik. Politik stellt vielmehr – immer noch – einen Berufs- und Aufstiegsfeld für die Mittelschicht und die untere Mittelschichten dar. Einzelne Ausnahmen von Abgeordneten und Senatoren aus den reichsten Familien des Landes bestätigen dies eher als dass sie es dementieren. Beide Seiten des politischen Spektrums weisen auch ein relativ hohes Maß an *Commitment* für die Politik als Dienst an der Gemeinschaft aus.

Allerdings sind im dem kleinen Land ohne Probleme „politische Familien“ zu identifizieren, die über Generationen hinweg öffentliche Ämter innehatten. Für Chiles politisches System spricht allerdings, dass die Mitglieder dieser Familien auch in der dritten oder vierten Generation Politik immer noch nach qualifizierter Lohnarbeit suchen müssen. Ein anderer Mechanismus der Seilschafts- und Klügelbildung stellt die **enge Selektionsbasis der Funktionseleiten in der chilenischen Klassen- und Rassengesellschaft** dar: laut einer kürzlich erschienen Untersuchung rekrutieren sich traditionell die chilenischen Funktionseleiten aus einer sehr kleinen Anzahl von (privaten) Schulen und Universitäten – man kennt sich von Kindesbeinen auf und kann daher im Zweifelsfalle die Probleme auch unter Ausschaltung des Instanzenweges regeln.

An dem grundsätzlich positiven Befund ändern auch die sogenannten Korruptionsskandale nichts, die im Laufe des Jahres 2003 die Schlagzeilen dominierten. Mehr als für eine systemprägende Korruption *à la Argentina* sind sie Ausdruck eines ganz anderen Problems, auf das noch zurückzukommen sein wird: **Der chilenische Staat ist mittlerweile zu klein und zu unterfinanziert, um die wachsenden Staatsaufgaben in einer sich industrialisierenden Gesellschaft wahrzunehmen.**

Erfolgreiches Regieren

Ausdruck der Qualität des politischen Personals ist nicht zuletzt das relativ erfolgreiche Wirken der Concertación-Regierungen seit 1990: **durchschnittliches Wachstum um 7% in den 90er Jahren, die absolute Armut halbiert, das Land politisch in die Völkergemeinschaft reintegriert, die Demokratie konsolidiert.** Diese positive Bilanz hat sich unter schwierigeren weltwirtschaftlichen und regionalen Bedingungen („meltdown“ in Argentinien) auch in den letzten Jahren fortge-

setzt. Die Regierung Lagos hat das Land erfolgreich regiert: Chile blieb auf Wachstumskurs, und es wurden eine Reihe wichtiger Vorhaben, vor allem im wirtschafts- und sozopolitischen Bereich, umgesetzt, Vieles davon nach zähen Verhandlungen im Konsens mit der Opposition. Eugenio Tironi, einer der wichtigsten Igemacher und *Spin-Doctors* des Landes, mit guten Kontakten zu allen politischen Lagern und dem Unternehmertum, spricht angesichts dieser großen Reformkoalition gar von einem „magischen Moment“ in der Geschichte des Landes: „Niemals haben sich in Chile solch radikale Veränderungen im Staate während einer demokratischen Regierung ergeben“.

Die radikalen Veränderungen im Staate, von denen Tironi spricht, sind vor allem die folgenden Reformen, die Laufe der ersten Hälfte des Jahres 2003 in einem Kompromiss zwischen Regierung und Opposition ausgehandelt wurden:

- Eine **neues Statut des öffentlichen Dienstes**, das die Laufbahn neu ordnet, Karrieren stärker an Leistung als an Dienstjahre knüpft und die Besoldung in den Führungspositionen an den Privatsektor annähert;
- **Einschränkung der exzessiven Vorrechte des Präsidenten bei der Besetzung von Ämtern**; die extrem große Zahl der Posten des „persönlichen Vertrauens“ des Präsidenten – ein Relikt des „paktierten“ Übergangs zur Demokratie – wurde radikal verringert.
- Ein **Gesetz zur Beschränkung der Wahlkampfausgaben** wurde verabschiedet. Dieses ist zwar unbefriedigend, aber immerhin ein Schritt in die richtige Richtung in einem Land, das mit die höchsten Wahlkampfausgaben pro Wähler in der Welt hat (diese Kosten gehen zum ganz überwiegenden Teil auf das Konto der rechten Parteien, die auf erhebliche Geldmittel aus dem chilenischen Unternehmerlager zurückgreifen können).
- Substantielle Fortschritte gab es auch im Bereich **Verfassungsreformen**, allerdings ohne

dass sich in der Kernfrage – die Veränderung des wenig repräsentativen binominalen Wahlrechts – bisher ein Konsens abzeichnen würde. Da die Verfassungsreform von allen Seiten als „*single undertaking*“ behandelt wird – es handelt sich um einen komplexen Kuhhandel, in dem alle Beteiligten etwas zu gewinnen, aber auch zu verlieren haben –, wird in diesem Bereich ein definitives Ergebnis noch auf sich warten lassen.

Bleibt hinzuzufügen, dass weite Teile der chilenischen Gesellschaft den Moment als gar nicht so „magisch“ empfinden. Sie sehen in den oben aufgezählten Veränderungen im Wesentlichen die **Fortsetzung eines elitär-exklusiven Politikstils**, in dem eine kleine politische Funktionselite unter Ausschluss der Öffentlichkeit das Schicksal des Staates verhandelt, während im Hintergrund die „faktischen Mächte“ – zwei Handvoll reicher Unternehmer, die katholische Kirche und das Militär – die Strippen ziehen.

Chile im internationalen Kontext

Das außenpolitische Großereignis der letzten Zeit war auch in Chile die Frage des UN-Mandats für den amerikanisch-britischen Angriff auf den Irak. Chile war im fraglichen Zeitraum – zusammen mit Mexiko – Vertreter Lateinamerikas im Welt-sicherheitsrat. Die amerikanischen Pressionen zugunsten einer Zustimmung Chiles waren relativ massiv; vor allem wurde zu keinem Zeitpunkt davor zurückgeschreckt, indirekt die Unterzeichnung des Freihandelsabkommens von dem Verhalten Chiles in der Irak-Frage abhängig zu machen. Einer der wichtigsten außenpolitischen Berater Ricardo Lagos bezeichnete die US-Pressionen in einem privaten Gespräch als „extrem“ ohne – wie im Falle Mexikos – „die Grenze zum Unanständigen überschritten zu haben“.

Letztendlich ließ sich die Regierung allerdings nicht erpressen und signalisierte relativ deutlich ihre Ablehnung einer zweiten Resolution im Welt-sicherheitsrat. Für das öffentliche Image Lagos und das Ansehen Chiles in Lateinamerika war diese konsequente Haltung sehr förderlich; auch in Chile war den Umfragen zufolge eine Mehrheit der Bevölkerung gegen den Krieg. In der Folgezeit hielten sich immer wieder Gerüchte darüber, dass die USA die Position Chiles vor allem im wirtschafts- und handelspolitischen Bereich bestrafen würden. Dazu kam es jedoch nicht. Ver-

mutlich schätzte man in Washington die Kollateralschäden eines solchen Vorgehens in Lateinamerika und die negativen Auswirkungen auf den Fortschritt der Verhandlungen zu einer gesamt-amerikanischen Freihandelszone (ALCA) als zu groß ein. Letztendlich war das Interesse der USA an einem Freihandelsvertrag mit Chile ja kein ökonomisches, sondern ein politisch-taktisches: Es ging darum, einen Präzedenzfall für bilaterale Handelsabkommen zu schaffen, um die ALCA-Verhandlungen zu beschleunigen und den Druck auf Brasilien in diesen Verhandlungen zu erhöhen.

In der konsequenten Haltung der Regierung Lagos in der Irak-Frage lassen sich einige **Grundzüge der Außenpolitik der jetzigen Regierung** erkennen:

- **ein konsequenter Multilateralismus:** Chile hat seit der Rückkehr zur Demokratie eine konsequente Politik des Multilateralismus verfolgt. Das Land engagiert sich in verschiedenen Missionen der Vereinten Nationen ebenso wie in internationalen Organisationen. Primärziel dieser Politik war die „Reintegration“ des Landes in die Völkergemeinschaft nach den langen Jahren des Paria-Status unter Pinochet. Gleichzeitig sollte durch die Beteiligung an UN-Blauhelmissionen das internationale Ansehen

des chilenischen Militärs verbessert werden. Hinter dieser Politik – die sich nicht zuletzt auch darin niederschlägt, dass Chilenen eine Reihe wichtiger Ämter in internationalen Organisationen innehaben – steckt die **Einsicht, dass Chile als „global trader“ auf gute Beziehungen zu allen wesentlichen Wirtschaftsräumen der Erde angewiesen ist**. Gleichzeitig ist Chile auch klar, dass es sich als kleines Land mit hoher Außenwirtschaftsquote mit der vertraglichen Absicherung vielfältiger Handelsbeziehungen am besten gegen unilaterale Aktionen wichtiger Handelspartner absichern kann. Chile hat daher in der letzten Zeit nicht nur mit der EU, den USA und Südkorea Freihandelsverträge abgeschlossen. Gleichzeitig engagiert es sich relativ stark (zu stark, wie einige chilenische Kritiker meinen) dafür, die ALCA-Verhandlungen und die WTO-Verhandlungen am Leben zu erhalten und in Richtung umfassender Vertragswerke weiterzuentwickeln. Ein weiterer Schritt im Rahmen dieser multilateralistischen Außen- und Außenwirtschaftspolitik wird demnächst mit dem formalen Aufnahmeantrag in die OECD erfolgen.

- **ein konsequenter Legalismus:** Für die jetzige Generation von Regierungspolitikern wirkt die traumatische Erfahrung der Pinochet-Putsches weiter. Dieser ist schließlich nicht nur ein internes Ereignis gewesen, sondern war begleitet und orchestriert von einer aktiven Politik der USA zum „regime change“ in Santiago. Entsprechend ist Chile in dieser Hinsicht relativ sensibel: die Fragwürdigkeit der Begründungen der Invasion im Irak mit der angeblichen Existenz von Massenvernichtungswaffen war auch in Chile den Politikern nicht entgangen, ebenso wenig die Rohstoff- und geostrategischen Interessen der USA in der Region. Entsprechend groß war der Widerstand, den Machtwechsel in einem souveränen Land als sich selbst rechtfertigendes Ziel zu akzeptieren: gebranntes Kind scheut das Feuer.

- **ein hohes Maß an Pragmatismus:** Gleichzeitig ist Chile mit diesen Prinzipien immer relativ flexibel umgegangen. Ein grundsätzliches Bekenntnis zum Multilateralismus und zur verstärkten Zusammenarbeit in der Region – die Sanierung des Verhältnisses zu Argentinien ist in den letzten 15 Jahren gelungen, die zu Bolivien und Peru, historisch und kulturell sehr viel komplexer, steht noch aus – hat Chile nicht daran gehindert, immer wieder **flexibel unilateral** seine Vorteile zu suchen. Die Weigerung Chiles, Vollmitglied im Mercosur zu werden, und stattdessen seinen Vorteil in bilateralen Handelsabkommen mit der EU und den USA zu suchen, ist Ausdruck dieser Haltung: Der Eintritt in die Zollgemeinschaft des Mercosur hätte Chiles Wirtschaftsstrategie widersprochen. Wie richtig diese Politik war, hat sich spätestens beim „meltdown“ der argentinischen Wirtschaft in der Krise von 2001/2002 gezeigt: Chile wurde – anders als etwa Uruguay – von der Krise kaum tangiert, da der argentinische Anteil am Außenhandel Chiles gering ist. Ähnlich biegsam agierte Chile auch auf der WTO-Konferenz in Cancún: Die Tatsache, dass das Land im Freihandelsvertrag mit den USA Bedingungen akzeptiert hatte, die weit über das hinausgingen, was in der WTO umstritten ist, hinderte Chile nicht daran, sich in Cancún an der Gruppe der widerspenstigen G-20 zu beteiligen.

Rückbesinnung auf Lateinamerika?

Eine interessante Dimension ist das in der letzten Zeit wieder **stärker gewordene Interesse Chiles an der Region**. Dies hat mehrere Gründe, nicht zuletzt den Umstand, dass das Land erkennen muss, dass sich mit Peru, Bolivien und Argentinien alle drei Nachbarländer in tiefen wirtschaftlichen, sozialen und institutionellen Krisen befinden. Gleichzeitig muss das Verhältnis zu den beiden andinen Nachbarn als gespannt be-

zeichnet werden. Auf der anderen Seite hat sich mit der Wahl Lulas in Brasilien und Nestor Kirchners in Argentinien so etwas wie eine **neue politische Nähe zwischen den Regierungen der drei wichtigsten Staaten des südlichen Lateinamerikas ergeben**. Entsprechend findet das Konzept einer engeren Koordination der Außen- und Außenwirtschaftspolitiken der „ABC-Länder“ wieder ein gesteigertes Interesse bei Teilen der außenpolitischen Funktionseliten. So hat Chile – mit persönlicher Beteiligung Ricardo Lagos – etwa hinter den Kulissen eine wichtige Rolle bei der Aushandlung des Kompromisses zwischen Argentinien und dem IMF im Herbst 2003 gespielt. Wo die Grenzen des Engagements in der Region liegen, zeigte sich allerdings im November, als Chile in letzter Minute versuchte, die brasilianische Position in den ALCA-Verhandlungen zu unterminieren und für einen umfassenden Vertrag warb.

Eine andere Dimension dieser Rückbesinnung auf die Region ist die wirtschaftliche Seite: das Potential des Außenhandels in der Region ist bei weitem nicht ausgeschöpft, und für Chile sind die lateinamerikanischen Märkte von einem speziellen Interesse, weil der Anteil Lateinamerikas an den chilenischen Exporten von weiterverarbeiteten und Industriegütern weit überdurchschnittlich ist. Chile sieht hier – zu Recht – einen potentiellen Wachstumsmarkt in einem strategischen wichtigen Bereich. Gleichzeitig versucht die Regierung, Chile als operativen Standort für internationale Großunternehmen mit Ausrichtung auf den lateinamerikanischen Markt zu vermarkten. Langfristig kann eine solche Politik des „business hub“ für Lateinamerika nur funktionieren, wenn das Land sich aus der Position der „splendid isolation“ löst und die Beziehungen zu den Nachbarländern verbessert und verstetigt.

Das wieder erwachte Interesse an der Region und die Unbotmäßigkeit in der Irak-Frage sollten allerdings in einer Hinsicht nicht fehl interpretiert

werden: **Chile war, ist und bleibt ein Land, das sich tief im politischen und ökonomischen Orbit der USA befindet**. Die Vereinigten Staaten sind der wichtigste Handelspartner des Landes und ihr politischer und kultureller Einfluss ist immens und immer noch wachsend. Ein erheblicher Teil der Funktionseliten des Landes hat in den USA studiert oder – wie Ricardo Lagos – zeitweise dort gelebt. Fast alle wichtigen chilenischen Universitäten haben Abkommen mit US-Universitäten, Forschung und Lehre orientieren sich vollständig am amerikanischen Mainstream und Postgraduierten-Studien werden bevorzugt in den USA absolviert. Der Medienmarkt (Kabelfernsehen, Kino, Musik, Unterhaltungs- und Wirtschaftsliteratur) ist vollständig von amerikanischen Anbietern und/oder Inhalten dominiert. Englisch ist die einzige Fremdsprache, die junge Chilenen wirklich interessiert. **Sollte Europa in Lateinamerika nach strategischen Partnern suchen, so kommt Chile – trotz der historischen Nähe zu Europa – immer weniger in Frage**. Zumal sich diese Tendenz mit einem möglichen Wahlsieg der rechten Oppositionsparteien noch verstärken würde. Die linke Seite des politischen Spektrum ist aus verschiedenen Gründen stärker an Europa orientiert als die rechte: Viele ihrer Vertreter waren in Europa im Exil, und für die chilenische Linke stellt die europäische Form der Kombination von Marktwirtschaft und Sozialstaat ein attraktiveres Modell als der amerikanische Ellenbogen-Kapitalismus dar.

Die deutsch-chilenischen Beziehungen

Chile unterhält zu Deutschland im großen und ganzen geschäftsmäßige Beziehungen. In einigen Fällen und Bereichen gehen sie allerdings über dieses Normalmaß hinaus. Eine gar nicht so geringe Zahl von Vertretern der jetzigen politischen Funktionselite hat in den Jahren der Diktatur im deutschsprachigen Raum gelebt, und die deutschen politischen Stiftungen haben bei der Rück-

gewinnung der Demokratie einen außerordentlichen Beitrag an der Seite der heute regierenden politischen Kräfte geleistet, der nicht vergessen ist. Historisch existiert ein positives Vorurteil gegenüber deutscher Technik und deutscher Kultur, das allerdings langsam aber sicher geringer wird. Und nicht zuletzt gibt es in Chile eine relativ große, in Wirtschaft, Universität und Politik über-durchschnittlich einflussreiche deutschsprachige Minderheit (150.000–200.000 Menschen). Eine Reihe von Abgeordneten oder Senatoren haben deutsche oder schweizer Vorfahren, ebenso wie beliebte Fernsehstars, Kunstgrößen und einige der erfolgreichsten Unternehmer des Landes. Und nicht zuletzt horcht der erste chilenische Astronaut (der irgendwann einmal mit einem russischen Raumschiff ins All fliegen soll) auf den schönen chilenischen Namen Klaus von Storch.

Dennoch kann nicht von einem deutsch-chilenischen Sonderverhältnis gesprochen werden.

Dazu ist Deutschland zu weit weg und das Engagement der deutschen Wirtschaft zu gering. Deutschland liegt mit 0,9% der getätigten Investitionen erst an 16. Stelle der Auslandsinvestoren. Dieses geringe Engagement hat verschiedene Gründe:

- Es gibt kaum deutsche Großunternehmen in den Sektoren, die in der chilenischen Wirtschaft dominieren (Kupferbergbau, Holz- und Zellulose, Wein und Obst, Fischfang und -zucht);
- Die Privatisierungswelle in Chile – die etwa zu einem massiven Einstieg spanischer Unternehmen führte – erfolgte zu einem Zeitpunkt (80er und 90er Jahre), als die entsprechenden Sektoren entweder in Deutschland noch nicht privatisiert waren (Telekommunikation, Post) oder aber die deutschen Unternehmen in einem hohen Maße auf die Märkte in Mittel- und Osteuropa fixiert waren.
- **Chile selbst ist ein (zu) kleiner Markt für Investitionen; im Hinblick auf die interessanten Märkte im südlichen Lateinamerika**

– **Brasilien, Argentinien – steht Chile aber in einem starken Wettbewerb mit den industriellen und Dienstleistungs-Clustern in Sao Paulo und Buenos Aires;** hier spielt auch die Nicht-Mitgliedschaft in der Zollgemeinschaft des Mercosur eine negative Rolle.

- Chile ist kein einfacher Standort für Investitionen im Bereich von technikintensiven Industriegütern, wie sie deutsche Unternehmen herstellen; hier macht sich vor allem das Fehlen von Zulieferern und von Facharbeitern – eine beständige Klage vor Ort ansässiger Unternehmen – bemerkbar.

Im Außenhandel ist Deutschland für Chile zwar wichtig, aber auch nicht von überragender Bedeutung: Deutschland steht auf Platz 5 der Liste der Importeure und auf Platz 12 der Exportmärkte (bei einem deutlichen Bilanzüberschuss zugunsten Deutschlands).

Neben diesen wirtschaftlichen Schwächen sind allerdings auch **Defizite im politischen Bereich** für die schwache Ausprägung der deutsch-chilenischen Beziehungen verantwortlich. Deutschland hat – wie weite Teile Europas – der Region über lange Zeit kein ausreichendes Interesse geschenkt. Und die wenigen vorhandenen Instrumente – wie die Entwicklungszusammenarbeit oder die Wissenschaftskooperation – sind entweder falsch aufgestellt oder unterfinanziert. Dies gilt zumal für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, die sich auf Projekte im Verwaltungs- und Justizsektor und der Naturwald-Bewirtschaftung konzentriert. Das ist gut gemeint, in Einzelfällen – wie bei der Justizreform – auch wichtig, entspricht aber nur begrenzt den Bedürfnissen der chilenischen Wirtschaft und den entsprechenden komparativen Vorteilen Deutschlands. Während Chile vor der Herausforderung steht, den **Übergang von einer ressourcen- zu einer wissensintensiven Wirtschaft** zu schaffen, hat Deutschland im Bereich Forschung und Wissenschaft immer noch viel anzubieten. Dabei

dürfte es keinen unerwünschten Nebeneffekt darstellen, wenn chilenische Akademiker schon in jungen Jahren mit deutschen Verfahren und deutscher Technik in Berührung kämen. Die Umorientierung des Kooperationsangebotes Deutschlands in Richtung wissenschaftlich-technische Kooperation unter Einbeziehung des sich regional und inhaltlich ausdifferenzierenden Universitätsystems Chiles würde insofern eine klare *Win-Win*-Konstellation darstellen. Bisher ist dies ungenügend genutzt worden. Allerdings hat über die mit dem EU-Freihandelsabkommen geschaffenen Kooperationsmöglichkeiten eine verstärkte Einbeziehung chilenischer Forschungseinrichtungen

in die europäische Forschungs- und Wissenschaftsprogramme begonnen.

Wollen Europa und Deutschland in Lateinamerika langfristig nicht noch mehr Terrain verlieren, dann ist eine **konsequente Umorientierung der Zusammenarbeit auf den Forschungs- und Technologiesektor** notwendig ebenso wie eine verstärkte Konzentration auf jenen Teil Lateinamerikas, der am ehesten Ansätze für eine strategische Zusammenarbeit mit Europa bildet: der Cono Sur mit den entwickelten Volkswirtschaften in Brasilien, Argentinien und Chile.

Das chilenische Wirtschaftssystem

Im Mai veröffentlichte das Schweizer IMD seinen Bericht über die Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften (World Competitiveness Report, WCR). Chile schnitt dort überraschend gut ab. Auf Rang 16 unter den Volkswirtschaften mit weniger als 20 Millionen Einwohnern liegend, landete es noch zwei Plätze vor Bayern und acht Plätze vor der wohlhabendsten Region Europas, der Lombardei. Chile vor Bayern ist nun zunächst einmal Unfug und bestenfalls ein Lehrbeispiel dafür, was herauskommen kann, wenn ideologisierte Wissenschaftler und Verbandsfunktionäre an ihren Schreibtischen anfangen, sich die Welt zurechtzuinterpretieren (die Informationsquelle des IMD zu Deutschland, die das High-Tech-Land Bayern hinter den Fischmehl- und Zellulose-Exporteur Chile rutschen ließ, war der BDI. Man dankt für den Beitrag zur Standortförderung). Aber Chiles gutes Abschneiden ist insofern berechtigt, als das Land in der Tat in den letzten 15 Jahren ökonomisch außerordentlich erfolgreich war und zumindest der chilenische Staat in vielerlei Hinsicht seine Hausaufgaben gemacht hat.

Dass allerdings die Bäume auch in Chile nicht in den Himmel wachsen, musste das Land in den letzten fünf Jahren erleben, als das Wachstum auf durchschnittlich 2,7 Prozent zurück ging (1998-2002). Wobei die Wachstumsdelle dieser Jahre keineswegs überraschend ist: Chile ist mit über 40% Anteil des Außenhandels am BSP ein **extrem außenorientiertes Land**, und die drei wichtigsten Märkte des Landes – die USA, Europa und Ostasien mit Japan und Korea – haben ihrerseits in dieser Zeit Konjunkturerbrüche erlebt, die für Chile zwangsläufig negative Folgen haben mussten.

Diese Tendenz zeigt denn auch die **strukturelle Schwachstelle** des chilenischen „modelo“ – seine außerordentliche Außenorientierung. **Chile hat seit dem Militärputsch seine Wirtschaft komplett geöffnet und die Wirtschaftsstruktur auf eine Weltmarktintegrations-Strategie in Rohstoff-Nischenmärkten ausgerichtet. 48% der chilenische Exporteinnahmen stammen von vier Produkten: Kupfer, Zellulose, Fischmehl und Früchten. Weiterverarbeitete Produkte machen lediglich ca. 16 Prozent aus**, womit Chile selbst

unter dem lateinamerikanischen Durchschnitt liegt. Der Anteil von Exporten mit Technologiegehalt liegt bei 10,3%. Damit liegt der „Musterschüler“ Chile weit hinter dem lateinamerikanischen Durchschnitt von 55,2% und noch weiter etwa von Mexiko entfernt (83,6%).

Which way?

Insofern ist es nicht überraschend, dass die langfristige Tragfähigkeit des chilenischen Modells Gegenstand einer heftigen Debatte ist. Wie lange kann Chile die hohen Wachstumsraten noch durchhalten? Die Ansichten darüber gehen auseinander: Einerseits ist festzustellen, dass Chile in Rohstoffsektoren stark ist, die vorläufig – nicht zuletzt wegen der Industrialisierungstendenzen in Asien – ein stabiles Nachfragepotential bieten (Kupfer) und in Nischenmärkten, in denen weltweit (v.a. auch in der pazifischen Wachstumsregion) hohe Wachstumspotentiale existieren (Früchte, Wein, Fische und Seafood). Darüber hinaus hat Chile seine Weltmarktintegrationsstrategie durch den Abschluss von Freihandelsabkommen mit der EU, den USA und Korea langfristig abgesichert. Daneben spielt Chile eine aktive Rolle in der WTO, in der die chilenische Regierung im Moment versucht, den in Cancún liegengebliebenen Prozess wieder flott zu kriegen. Dies wird nur gelingen, wenn die USA und die EU langfristig Konzessionen im Agrarsektor machen – eine Tatsache, die für die chilenischen Ambitionen, im Agrar- und Lebensmittelbereich verstärkt zu wachsen, langfristig positivere Perspektiven schafft. Das Vorbild für diese Wachstumsstrategie heißt Neuseeland, ein Land das bei ähnlichen Ausgangsbedingungen und einer konsequenten Agrarstrategie ein Pro-Kopf-Einkommen erwirtschaftet, das dreimal so hoch ist wie das chilenische. Wobei die Chilenen allerdings gerne ausblenden, welche fundamentale Rolle der Staat über Jahrzehnte in der Entwicklung Neuseelands gespielt hat.

Auf der anderen Seite kommen verschiedene wissenschaftliche Analysen zu dem Ergebnis, dass **Chiles Aussichten, die hohen Wachstumsraten der vergangenen Jahre langfristig aufrecht zu erhalten, eher ungünstig** sind. Der auf „nicht-traditionellen“ Rohstoffen (Obst, Wein, Fischzuchtprodukte) und den durch die Privatisierungen in verschiedenen Service-Bereichen in den 80er und 90er Jahren basierende Wachstumszyklus neigt sich dem Ende zu. **Neue Sektoren, die eine ähnliche dynamisierende Rolle spielen könnten, sind im Moment nicht in Sicht.** Erschwerend kommt hinzu, dass Chile im Vergleich zu anderen Ländern, die erfolgreich den Weg von Rohstoffexporteuren zu Industrie- und Dienstleistungsökonomien gegangen sind, einen starken Rückstand bei der Schaffung von backward-linkages und mit dem Exportsektoren verbundenen Industrien zu vermelden hat. Nachhaltige zusätzliche Wachstumsimpulse werden auch kaum vom Binnenmarkt ausgehen, da Chile **eine der ungleichsten Einkommensverteilungen der Erde** hat und weite Teile der Bevölkerung vom Konsum weiterhin ausgeschlossen bleiben. Dies ist vor allem ein Problem für den Bereich der Klein- und Mittelbetriebe, die essentiell für den Binnenmarkt produzieren.

Vor allem aber ist die Frage offen, ob Chile tatsächlich – was dringend notwendig wäre – die Technologieleiter hochklettern und langsam die Phase des reinen Rohstoffexporteurs überwinden kann. Dies ist eine der Grundvoraussetzungen, um mittelfristig das Ziel, sich in ein „entwickeltes“ Land zu verwandeln, zu erreichen. **Auffällig ist, dass die Probleme hierbei weniger im staatlichen Bereich liegen, als in der Wirtschaft selbst:**

Gesetzlicher und administrativer Rahmen: Der chilenische Staat hat relativ gute Bedingungen für die Wirtschaft geschaffen. Die Korruption hält sich in Grenzen, die Steuern sind niedrig, die öffentlichen Finanzen sind in Ordnung (die

Regierung hält eisern auch in Krisenzeiten an ihrem selbst gesetzten Ziel des strukturellen Haushaltsüberschuss von 1% fest), und der Staat hat sich die Förderung der Wirtschaft klar zum Ziel gesetzt. Über die Effizienz des Regierungshandelns lässt sich vermutlich überparteilich wenig Konsens herstellen; laut der Statistik des WCR liegt Chile hierbei seit Jahren auf einem guten Mittelrang (2003: Rang 11 unter 30). **Generell handelt es sich in Chile um einen ausgesprochen „schlanken Staat“, und mit 23% ist die Staatsquote am BIP sehr niedrig (was mehr Probleme schafft als löst).** Im Zweifelsfalle sind die Wege zwischen den wichtigen Unternehmen und der Regierung relativ kurz, und die Regierung hat in der Vergangenheit immer wieder ein ausgesprochen offenes Ohr für die Wünsche der Unternehmen bewiesen. Hier zeigt sich sehr deutlich, dass die politische Linie Ricardo Lagos **weniger einem traditionell-sozialdemokratischen Modell europäischer Prägung verpflichtet ist, als vielmehr einem „progressive governance“-Verständnis im Sinne Tony Blairs oder Bill Clintons.**

Modernisierung, Management und Technologiefähigkeit der Unternehmen: Grundsätzlich verfügt Chile über eine Reihe auch international sehr wettbewerbsfähiger Großunternehmen. In der Regel sind dies – wie im Versorgungsbereich oder der Telekommunikation – ausländische Beteiligungen. Vor allem spanische Firmen haben hier Anfang der 90er Jahre stark investiert. Aber es gibt auch eine Reihe chilenischer Firmen, wie die Luftfahrtgesellschaft LanChile, der Telekommunikationskonzern Entel, der staatliche Kupferkonzern Codelco oder die Kaufhaus- und Supermarktketten Fallabella und Paulman AG, die mittlerweile auch in anderen lateinamerikanischen Ländern Fuß gefasst haben. Allerdings können diese Erfolge nicht darüber hinwegtäuschen, dass gerade im Bereich der Wirtschaft schwerwiegende Hindernisse für eine erfolgreiche Weiterentwicklung des „modelos“ existieren:

- **Die Firmen werden oft archaisch geführt. Die Beziehungen zwischen Management und Belegschaft sind schlecht, in das Betriebsklima und die Qualifizierung wird wenig investiert** – nicht einmal die von der Regierung in den 90er Jahre geschaffenen Steueranreize werden ausgeschöpft. Arbeitnehmer werden als Kosten-, nicht als Produktionsfaktor behandelt. Dieses Management nach Gutsherrenart hat seinen Preis: die **Produktivität ist im internationalen Vergleich (und auch für lateinamerikanische Verhältnisse) niedrig** und das Betriebsklima schlecht. Laut einer Untersuchung des chilenischen Wirtschaftsmagazins „Capital“ und des US-amerikanischen „Great Place to Work-Institute“ rangiert kein einziges Unternehmen mit chilenischem Kapital unter den Betrieben mit dem besten Arbeitsklima in Chile.
- **Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) sind ungenügend:** Chile gibt ca. 0,7% des BIP für FuE aus. Diese Zahl ist erst in den letzten Jahren auf diese Höhe angestiegen, davor lag sie lange Zeit unter 0,4%. Der Anstieg geht vor allem auf eine erhebliche Ausweitung der staatlichen Ausgaben für Forschung zurück. Während in den meisten entwickelten Volkswirtschaften der Anteil der privaten Ausgaben an den Ausgaben für FuE zwischen 60–80% liegen, ist in Chile das Verhältnis genau umgekehrt. Der Staat kommt für 80% der Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf. Somit ist es im Moment lediglich dem chilenischen Staat zu verdanken, dass das Land sich in Richtung auf technologischen Fortschritt weiterbewegt. Diese Staatslastigkeit der FuE-Ausgaben führt darüber hinaus zu einem Strukturproblem: lediglich 3% der Aufwendungen gehen direkt in Ausgaben für praxisorientierte Technologie-Entwicklung, während ein Großteil in die Grundlagenforschung geht.
- Eines der Strukturprobleme der chilenischen Wirtschaft ist ihre **ausgeprägte Heterogenität**

tät. Einer Reihe leistungsfähiger und moderner Unternehmen steht ein Heer von Klein- und Mittelunternehmen gegenüber, die in vielerlei Hinsicht nicht wettbewerbsfähig sind, aber andererseits 80% der Arbeitsplätze des Landes schaffen. Dieser Sektor hat mehr Ähnlichkeiten mit einem informellen Sektor als mit einer modernen Wirtschaft. Dort herrschen weitgehend frühindustriell-patriarchalische Führungs- und Besitzstrukturen vor und dort ist die Abhängigkeit von den wenigen Großunternehmen des Distributionssektors extrem. Dieser Teil der Wirtschaft kann weder moderne Technologie absorbieren noch als Input-Lieferant für eine anspruchvollere, technikhaltige Produktion für die internationalen Märkte dienen. Darüber hinaus stehen sie gerade im Konsumgüter-Bereich (Textil, Schuhe, Möbel) unter einem wachsenden Importdruck aus dem pazifischen Becken.

Reformnotwendigkeiten

Chile gerät im Moment an vielen Stellen an die Grenzen des bisher verfolgten neoliberal inspirierten Modells. **Der chilenische „lean state“ ist immer weniger in der Lage, den vielfältiger werdenden Aufgaben in einer sich ausdifferenzierenden Wirtschaft und Gesellschaft gerecht zu werden.** Staatliche Steuerungsaufgaben nehmen in der Regel mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zu, nicht ab. Eine Bananenrepublik lässt sich mit einer Rumpfverwaltung regieren – ein moderner Industriestaat nicht. Die Steuerquote in Chile liegt bei 19%, die Staatsquote bei 23% des BIP – weit unterhalb der Werte der EU-Staaten. Für einen modernen Staat und sein effizientes Funktionieren ist in Chile die notwendige Finanzierung nicht vorhanden.

Dies führt zu Dysfunktionalitäten überall dort, wo zentrale Staatsaufgaben wahrgenommen werden müssen:

- Die **Austrocknung der Budgets der Ministerien, der Stellenabbau und der Zwang, selbst zentrale Aufgaben auszulagern**, da sie mit dem Personal der Ministerien nicht geleistet werden können, schaffen immer neue Flaschenhälse, Defizite und Verwaltungsdysfunktionalitäten – aber auch Gelegenheiten für Umwegfinanzierungen, Filz und Korruption. Gleichzeitig sind die Ausgaben für die Qualifizierung der Staatsangestellten und deren Gehälter gering und kommen die **unterfinanzierten staatlichen Regulierungs- und Kontrollinstitutionen** (etwa bei der Qualitätskontrolle von Medikamenten) den Anforderungen nicht mehr hinterher. Exemplarisch für diese Entwicklung ist der sogenannte Fall „MOP-Gate“, der im Jahr 2002 und 2003 die Gemüter erhitzte und zu einer mehrwöchigen Untersuchungshaft des ehemaligen Ministers Carlos Cruz führte. Hier ging es um zusätzliche Gehaltszahlungen an besonders qualifizierte Beamte des Infrastrukturministeriums (*Ministerio de Obras Publicas, MOP*), die über eine private Consulting-Firma (GATE) abgewickelt wurden. GATE kaufte auch Computer und Büroausstattung für das Ministerium, welche wiederum über Gutachten für Baufirmen, die sich an den öffentlichen Projekten beteiligten, finanziert wurden. Im Kern ging es um eine Umwegfinanzierung für das Ministerium, welches mit dem ihm zur Verfügung stehenden Budget die massive Ausweitung der Infrastrukturinvestitionen in den letzten Jahren nicht hätte abwickeln können. Dabei wirft niemand den Beteiligten persönliche Bereicherung vor – alle Ausgaben wurden sauber dokumentiert – sondern eine Verletzung der Steuer- und Finanzierungsgesetze.
- **Bildungssystem:** Die Ergebnisse des chilenischen Bildungssystems sind äußerst unbefriedigend. **Das Land produziert Bildungsversagen auf allen Ebenen** – sowohl beim TIMSS als auch bei der PISA-Ergänzungsstudie von

2002 landete Chile auf den letzten Plätzen, umgeben von sehr viel ärmeren oder islamischen Ländern. Ein klarer Fall von Marktversagen, denn auch das Bildungssystem des Landes wurde von Pinochets „Chicago boys“ neoliberal umgekrempelt. **Bildung ist eine Dienstleistung, und diese erbringt, so der feste Glaube, der Privatsektor besser als der Staat.** Entsprechend existiert in Chile heute auf allen Ebenen des Bildungssystems, vom Kindergarten bis zur Uni, eine klare Dreiteilung: Ein relativ leistungsfähiger, teurer und für die breite Masse nicht zugänglicher Privatsektor, ein staatlich bezuschusster Sektor von weltanschaulich gebundenen privaten Einrichtungen (vor allem der Kirche) und ein von den Gemeinden betriebener öffentlicher Sektor. Hier ballt sich die große Masse der Schüler, hier existieren die größten finanziellen Probleme, hier ist die Rate des Scheiterns am höchsten: Während über 80 Prozent der zum Abitur antretenden Schüler der privaten Schulen die Hochschulreife erlangen, schaffen es in den „municipales“ (aber auch in den weltanschaulich gebundenen Schulen) lediglich 40 Prozent – und dies mit einem weit schlechteren Notendurchschnitt als die der Privatschulen. Die Erklärung ist einfach: Auf zwölf Jahre Schulzeit bezogen, erhalten Schüler der Privatschulen ca. 40% mehr Unterrichtsstunden als die der öffentlichen Schulen.

Einmal mit der Hochschulreife versehen, wiederholt sich das Spiel, allerdings mit veränderten Vorzeichen: Nachdem sie auf den privaten Gymnasien und in teuren Paukstudios (den sogenannten pre-universitarios) auf Hochschulreife getrimmt wurden, drängen die Kinder der besseren Stände nicht unbedingt in die privaten Unis, sondern in einem hohen Maße in die öffentlichen Universitäten des Landes, die akademische Tradition, internationales Ansehen, staatliche Studiumszuschüsse und relativ gesicherte Berufsperspektiven bereitstellen. 54%

der Studenten der Katholischen Universität Santiago – eine der besten Universitäten Lateinamerikas – stammen aus Familien mit Hochschulstudium, 20% aus Unternehmer – und Managerfamilien. Für die Masse der Studenten mit schlechten Noten bleiben die weniger anspruchsvollen öffentlichen Universitäten und das wachsende Angebot an Privatuniversitäten. Während die meisten von diesen rein kommerzielle Einrichtungen sind, haben einige andere auch erkennbare weltanschauliche Dimensionen. So gehört etwa die exklusive *Universidad de los Andes* – wie einige Gymnasien und eine weitere Universität – der katholischen Laienorganisation Opus Dei. Allerdings ist Opus Dei in diesem Segment nicht allein. Letztes Jahr lieferte sich „la Obra“ eine bizarre Übernahmeschlacht um eine weitere Privatuniversität, die schließlich – versehen mit einer Grundstücksspende eines bekannten Großunternehmers – die Konkurrenz gewann: die *Universidad Finis Terrae* ging an die „Legionarios de Christo“, eine noch katholischere, noch fundamentalistischere und noch elitenorientiertere Laienorganisation mit Ursprung in Mexiko.

- **Renten- und Gesundheitssystem:** Das chilenische Rentensystem wurde in den 80er Jahren privatisiert und wird seither von interessierten Kreisen weltweit als vorbildliches Modell präsentiert. **Ohne jeden Zweifel hat die Schaffung der privaten Rentenfonds einen internen (Zwangs-)Spareffekt ausgelöst, der für die Kapitalbildung in Chile in den vergangenen Jahrzehnten einen wichtigen Beitrag geleistet hat. Was das System allerdings weniger gut erfüllt, ist sein eigentlicher Zweck: die Sicherung der Altersversorgung der chilenischen Bevölkerung. Aufgrund von Problemen bei Einzahlungsdauer, -höhe und -regelmäßigkeit rollt auf die chilenische Gesellschaft eine Welle von Altersarmut zu.** Dies hat im Kern zwei Gründe:

1) Die Hälfte der Arbeitskräfte des Landes werden vom System nicht erfasst, i.e. sie leisten keinen Beitrag zum System. 2) Die Beitragszahler leisten weit geringere und weit unregelmäßigere Beiträge als ursprünglich zugrunde gelegt. Die gilt vor allem für Frauen, für die das System besonders ungünstige Perspektiven bietet.

Aus diesen Faktoren ergibt sich laut Untersuchungen, dass vermutlich 35% der männlichen und 60% der weiblichen Mitglieder der privaten Rentenfonds nicht einmal die Mindestrente von ca. 110 Euro erreichen werden. Dies bedeutet, dass auf den chilenischen Staat erhebliche Zusatzbelastungen zukommen, da der Staat den Differenzbetrag zur Mindestrente sichern muss. Schätzungen gehen davon aus, dass die Kosten der staatlichen Mindestrenten im Jahr 2015 ca. 1,5% des BIP ausmachen werden. Gleichzeitig sind die privaten Rentenfonds für die Betreiber ein exzellentes Geschäft; ihre Profitquote lag 2001 bei sagen-

haften 33,6% des Umsatzes, noch über dem extrem profitablen Bankengeschäft. Damit verbunden sind sehr hohe, wenn auch unter dem Druck der Aufsichtsbehörde allmählich sinkende Verwaltungskosten der Fonds.

Ein ähnlicher Befund ergibt sich im Gesundheitssystem. Die Reform dieses Sektors, der ebenfalls in einen unterfinanzierten öffentlichen und einen privaten Sektor gespalten ist, kommt nicht voran. Das Grundproblem ist – neben erheblichen Unterlassungssünden bei der Modernisierung des staatlichen Sektors – ein **Finanzierungsproblem, das sich logischerweise aus der Abschaffung des Solidarsystems ergibt**: die wohlhabenderen Teile der chilenischen Gesellschaft zahlen in das private System ein, so dass sich keinerlei Quersubventionierung für das öffentliche System ergibt. Dies ist angesichts des hohen Maßes an Armut, das immer noch in Chile existiert, und der extrem ungleichen Verteilung des Einkommens besonders problematisch.

Fazit

Chile hat im 20. Jahrhundert zwei große Rohstoffbooms – den Salpeterboom der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg und den Kupferboom der Nachkriegszeit – nicht nutzen können, um den Aufstieg in die Kategorie entwickelter Volkswirtschaften zu schaffen. Heute steht das Land vor der Herausforderung, den dritten Rohstoffboom seiner modernen Wirtschaftsgeschichte endlich in diesem Sinne zu nutzen. Auch dieser steht auf Säulen, die nicht für die Ewigkeit gebaut sind; bereits heute zeichnet sich die rapide Erschöpfung der Fischgründe ebenso ab wie die weitgehende Vernutzung der Naturwälder des Landes und eine wachsende Umweltbelastung durch den Kupferbergbau.

Möglich erscheint aus heutiger Perspektive beides – ein erfolgreicher Übergang ebenso wie ein erneutes Scheitern. In beiden Fällen wäre dies nicht externen Faktoren zuzuschreiben, sondern internen. Eine Schlüsselrolle wird dabei den Führungsgruppen in Politik und Wirtschaft zukommen. Während erstere bisher ihren Job relativ gut erledigt haben, bleiben für die Modernisierungsfähigkeit der letzteren sehr viel mehr Fragezeichen. **Chiles Wirtschaftseliten sind ebenso reich wie konservativ und politisch ideologisiert. Eine erfolgreiche Modernisierung Chiles würde ein neues Modell der Aufgabenteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, eine teilweise Redefinition der Wirtschaftsstrategie und den Abschied vom steuer- und abga-**

bensparenden Modell des lean state voraussetzen. Chile müsste die Finanzierung des Staates verbessern, die Verwaltung modernisieren und die Steuerungs- und Regelungskompetenzen des Staates – vorsichtig – ausweiten.

Ob sich die wahren Mächte des Landes, die „poderes facticos“ Chiles, dazu entschließen können, ist immer noch offen.