



Die Garantie sozialer Rechte - eine Herausforderung an die chilenische Politik

Yesko Quiroga, Andreas Wille

- Zwei große Themen bestimmten den Wahlkampf der chilenischen Präsidentin Bachelet im vergangenen Jahr: Soziale Gerechtigkeit und ein Wandel der politischen Kultur.
- Die jüngsten Proteste im sozial- und bildungspolitischen Bereich sind Ergebnis des eklatanten Reformstaus, der in einem so offensichtlichen Widerspruch zu den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, den extrem hohen Gewinnen vieler Wirtschaftsbereiche und den existierenden finanziellen Spielräumen steht.
- Trotz des anhaltenden wirtschaftlichen Booms ist Chile noch immer von starken sozialen Ungleichheiten beherrscht. Die Ungleichheit zeigt sich gerade in den Sektoren, die theoretisch Chancengleichheit und soziale Kohäsion befördern sollten: Erziehung, Gesundheit und Rente.
- Im Zentrum der Regierungsagenda steht eine neue Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, die das assistenzialistische Erbe der Diktatur zu Gunsten sozialer Rechte überwinden will.

Am 11. März 2006 wurde im chilenischen Kongress in Valparaíso mit Michelle Bachelet die erste demokratisch gewählte Präsidentin Südamerikas vereidigt. Das Regierungsbündnis „Concertación“, eine Parteienallianz aus Christdemokraten, Sozialdemokraten und Sozialisten, stellt damit zum vierten Mal in Folge seit dem Ende der Diktatur die Regierung.

Die Leitmotive der neuen Präsidentin: Soziale Gerechtigkeit und ein Wandel in der politischen Kultur

Zwei große Themen bestimmten den Wahlkampf Bachelets im vergangenen Jahr. Zum einen versprach sie den Chileninnen und Chilenen mehr soziale Gerechtigkeit. Sie rückte damit ein Thema in das Zentrum ihrer Agenda, das von der traditionellen chilenischen Elite in der Vergangenheit stets mit dem Verweis auf wirtschaftliche Sachzwänge verworfen worden war. Die politischen Entscheidungen in den ersten

sieben Monaten zeigen, dass sich die neue Regierung ein umfangreiches Reformprogramm vorgenommen hat. Als Schwerpunkt der Regierungsarbeit kündigte Bachelet eine Reform der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik an und setzte in den ersten 100 Tagen der Regierung ein entsprechendes 36-Punkte-Programm um.

Das zweite Leitmotiv des Wahlkampfs war das Versprechen Bachelets, einen Wandel in der politischen Kultur des im Prinzip konservativen Landes herbeizuführen und das Erbe der Diktatur endgültig hinter sich zu lassen. Dieses Anliegen zielt zunächst auf das politische System selbst ab. Hierzu zählen das immer noch gültige restriktive Wahlrecht aus der Endzeit der Diktatur, aber auch ein extrem zentralistisch organisiertes Staatswesen. Darüber hinaus strebt Bachelet eine Erneuerung der politischen Elite an. Sie hat daher neue Gesichter in ihr Kabinett geholt und die Hälfte der Ministerämter und anderer Spitzenpositionen mit Frauen besetzt. Die neue Präsidentin setzt auf mehr Bürgernähe und Partizipation. Eine Reihe neuer politischer Kommissionen soll sicherstellen, dass die gesellschaftlichen Gruppen in den Reformdiskussionen Gehör finden oder sich direkt an der Ausarbeitung von Reformentwürfen beteiligen.

Soziale Missstände trotz gefüllter Staatssäcke

Wenn auch an der Wachstumsrate von voraussichtlich unter 5% im Jahre 2006 heftige Kritik in Chile geübt wird (2005: 6%), so sind die wirtschaftlichen Eckdaten Chiles doch beeindruckend. Chile hat sich in wenigen Jahren in das Land mit dem höchsten Pro-Kopf-Produkt Lateinamerikas verwandelt. Nach den USA und Kanada steht Chile an dritter Stelle der wettbewerbsfähigsten Ökonomien des Kontinents und an 27. Stelle im internationalen Vergleich (Daten des World Economic Forum). Der Export blüht, vor allem die Kupfereinnahmen sind dank der stabil hohen chinesischen Nachfrage und einer Verdreifachung der Kupferpreise in den letzten drei Jahren in astronomische Höhen geschossen. Für 2006 werden die direkten Staatseinnahmen aus dem Kupferexport auf mindestens 11 Milliarden US-Dollar geschätzt – sie machen damit rund 40% des zu Jahresbeginn vorgelegten Staatshaushalts aus. Natürlich bringt der Kupferreichtum auch Probleme mit sich: Die übrigen Sektoren der chilenischen Exportwirtschaft, vor allem die Landwirtschaft, haben mit der aus dem boomenden Kupferexport resultierenden Aufwertung der chilenischen Währung zu kämpfen. Die Milliarden, vor allem aus den staatlichen Kupferexporten, sowie ein seit Jahren produzierter struktureller Haushaltsüberschuss haben zu Gesamtüberschüssen in Höhe von 7% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) geführt. Das ruft Erwartungen hervor.

In augenscheinlichem Kontrast hierzu steht die sozialstaatliche Schwäche Chiles und die offenkundige Misere in zahlreichen Bereichen der Versorgung mit öffentlichen Gütern. Zwar hat Chile erstaunlich schnell und in stärkerem Maße als jedes andere lateinamerikanische Land mit fokussierten Fürsorgeprogrammen die von der Diktatur geerbte Armut von fast 40% um mehr als die Hälfte auf heute 18% senken und die extreme Armut von 13% auf rund 4% verringern können. Chile ist eines der wenigen Länder, das voraussichtlich die Millenniumsziele erreichen wird. Das bedeutet jedoch nicht, dass der Großteil der restlichen 82% der Chilenen gut situiert wäre. Das durchschnittliche Monatseinkommen im teuersten Land Lateinamerikas liegt bei 750 Euro, 50% der Bevölkerung verdient weniger als 450 Euro. Chile gehört zu den Ländern mit der regressivsten Einkommensverteilung. Das oberste Fünftel der Bevölkerung konzentriert drei Fünftel, das ärmste Fünftel lediglich 3,3% der Einkommen auf sich. Die Ungleichheit manifestiert sich ebenso in den Sektoren, die theoretisch Chancengleichheit und soziale Kohäsion befördern sollten: Erziehung, Gesundheit und Rentensystem.

Die Jugend auf der Straße: Bildungsreform

Im Mai rollte eine Protestwelle der Schülerinnen und Schüler über das ganze Land. Mehrere Wochen lang besetzten sie ihre Schulen, organisierten Massendemonstrationen in den Städten und trugen ihre Positionen zum Teil recht gekonnt über die Medien vor. Die Proteste trafen die Politik, einschließlich der Regierung, völlig unvorbereitet. Die mangelnde politische Reaktionsfähigkeit der Regierung, die zwischen Aussitzen, Zeigefinger, Rohrstock (der Polizei) und Hilflosigkeit schwankte, führte schließlich mittelbar zum Austausch des Bildungs- und des Innenministers. Dabei handelte es sich angesichts der Bildungsmisere um Argumente und Forderungen von Seiten der Schüler, die zu einer breiten Solidarisierungswelle führten und in der Folge einen spürbaren Popularitätseinbruch der Regierung auslösten.

Der Bildungssektor ist ein Spiegelbild der chilenischen Gesellschaft. Der unterfinanzierte öffentliche Bereich reproduziert die mangelnde soziale Mobilität im Land. Die Abgänger der teuren (zum Teil auch staatlich bezuschussten) Privatschulen des Landes haben eine Bildung genossen, die ihnen die Aufnahme an den renommierten staatlichen Universitäten ermöglicht. Hinzu kommt, dass die schulische Infrastruktur, die bei den öffentlichen Schulen in den Händen der Gemeinden liegt, im Fall von einkommensschwachen Distrikten zum Teil desaströs ist. Das Bildungssystem zementiert in Chile am konsequentesten die existierende ungerechte Gesellschaftsordnung. Rechtliche Grundlage hierfür ist eines der letzten Gesetze der Militärdiktatur, das den Anspruch auf Bildung den Marktgesetzen unterordnete.

Die Mobilisierung der Schüler hätte es der Regierung ermöglicht, sich an die Spitze der Proteste zu stellen und mit breitem gesellschaftlichen Rückhalt eine tiefgreifende Bildungsreform einzuleiten. Doch es wurde versäumt, die Meinungsführerschaft zu übernehmen. Mit Verspätung wurde schließlich eine Kommission eingesetzt, die jüngst unter der Beteiligung der wichtigsten Akteure ihre ersten Bericht vorstellte. Dies dürfte jedoch erst den Beginn der Auseinandersetzungen um den Aufbau einer Erziehung markieren, die Chancengleichheit und bessere Qualität zum Ziel hat.

Arme Kranke: Gesundheitsreform

Proteste und Streiks waren in den vergangenen Wochen auch im chronisch unterfinanzierten staatlichen Gesundheitssektor zu verzeichnen. Das extrem niedrig entlohnte Gesundheitspersonal streikte für höhere Einkommen und legte damit einen großen Teil der öffentlichen Gesundheitsversorgung über mehrere Wochen lahm. Unter den Folgen dieser Auseinandersetzungen hatte die Popularität der Regierung

wahrscheinlich noch stärker zu leiden als unter den Studentenprotesten. Erste Reformschritte hat die neue Regierung allerdings schon kurz nach ihrem Amtsantritt eingeleitet. Die über Sechzigjährigen erhalten nun eine kostenlose Behandlung; die Liste der Krankheiten, für die Bedürftige kostenfrei behandelt werden, wurde bereits unter der letzten Regierung und jetzt nochmals ausgeweitet. Doch auch das Gesundheitssystem spiegelt in hohem Maße die gesellschaftliche Ungleichheit wider und harret einer grundlegenden Reform. Wer genügend Einkommen hat, ist bei einer Privatversicherung abgesichert. Der größte Teil der Bevölkerung hängt jedoch von einem Netz von öffentlichen Krankenhäusern und Gesundheitsstationen ab, die aus Ressourcenmangel oftmals keine gute Versorgung bieten können.

Arme Alte: Rentenreform

Das einst von Weltbank und anderen internationalen Agenturen als beispielhaft empfohlene chilenische System individueller Kapitalfonds hat nach 25 Jahren die wichtigsten seiner Versprechen nicht erfüllt. Unter Experten herrscht Konsens, dass das System in erster Linie für die Minderheit der Besserverdienenden ausreichende Renten garantiert. Selbst unter positiven Voraussetzungen produziert ein ausschließlich kapitalgedecktes privates Rentensystem gesellschaftliche Verlierer. Verlierer sind nicht nur all diejenigen, deren Einkommensniveau nur niedrige oder gar keine Beitragszahlungen erlaubt. Zu den Verlierern zählen auch Frauen und andere Arbeitnehmer, die auf Grund von Kindererziehung oder häufigerer Arbeitslosigkeit Ausfallszeiten bei der Beitragsleistung aufweisen. Angesichts dessen ist nicht zu erwarten, dass in geraumer Zeit eine ausreichende oder sogar eine durchschnittliche Rente von 70% des letzten Gehaltes erreicht werden könnte, wie einst angekündigt wurde. 35% der arbeitenden Bevölkerung sind bereits heute von der Altersvorsorge ausgeschlossen. Man schätzt zudem, dass etwa die Hälfte der Fondsmitglieder nicht einmal die gesetzliche Mindestrente (die je nach Alter zwischen Euro 120,- und Euro 140,- pro Monat liegt) aus ihren angesparten Fonds wird beziehen können. Unter diesen Rahmenbedingungen lässt sich nicht bestätigen, dass das kapitalgedeckte System in Chile gesellschaftlich geringere Kosten verursacht als das Umlagesystem. Der Staat muss rund 4% des BIP bis auf Weiteres zuschießen. In steigendem Maß muss der Staat außerdem Zuschüsse leisten und Sozialrenten zahlen, wenn die eingezahlten Beiträge aus den genannten Gründen nicht zur Finanzierung einer Mindestrente ausreichen. Die chilenische Präsidentin kündigte eine Reform bereits im Wahlkampf an und betonte dabei ihren Wunsch nach einem gesellschaftlichen

Konsens. Um in Abstimmung mit den sozialen, wirtschaftlichen und politischen Kräften Vorschläge zu erarbeiten, hatte sie eine Beraterkommission einberufen, die einen umfassenden Bericht vorgelegt hat. Dieser hebt hervor, dass unter verschiedenen Reformen zur Kostensenkung und der Schaffung von Wettbewerb das chilenische System privater Kapitalfonds durchaus eine wichtige Säule in einem neuen Altersversorgungssystem darstellt. Der Staat müsse darin jedoch seine Rolle der sozialen Sicherung wieder bewusst wahrnehmen. Mit einer steuerfinanzierten solidarischen Säule soll daher neben einer universellen Grundrente ein gemischtes und komplementäres System aufgebaut werden, das die Fehler der Vergangenheit vermeidet und die soziale Ungerechtigkeit der Gegenwart verringert. Voraussichtlich 60% der Bevölkerung ab 65 Jahren sollen Ansprüche an ein solches System stellen können. Erwartet wird nun der Gesetzesentwurf der Regierung.

Fehlende Repräsentativität und ein Hindernis für den politischen Wettbewerb: Wahlrechtsreform

Das binominale Wahlrecht stellt die letzte „autoritäre Enklave“ dar, die die Diktatur in ihrer Endphase in der Verfassung verankert hat. Für dessen Reform bedarf es der Zustimmung von Teilen der Opposition, da die absolute parlamentarische Mehrheit hierfür nicht ausreicht. Das binominale Wahlrecht sieht vor, dass eine Liste nur dann die zwei Kandidaten eines jeden Wahlkreises in das Parlament entsenden kann, wenn die Kandidaten der ersten Liste doppelt so viele Stimmen erreichen wie die der zweitplatzierten Liste. Dieses System führt zu einer Reihe von demokratietheoretisch fragwürdigen Konsequenzen. Zum einen müssen die Parteien einer Liste vor den Wahlen Abkommen schließen, die festlegen, welche Partei in einem Wahlkreis eine Kandidatin oder einen Kandidaten zur Wahl stellen kann. Das ist besonders für die Concertación schwierig, da sie aus vier Parteien besteht, in jedem Wahlkreis aber nur zwei Kandidaten ins Rennen schicken kann. Dieses Aushandeln der Wahlkreise verlagert nicht nur politische Auseinandersetzungen, die zwischen den verschiedenen Listen geführt werden sollten, in das Innere der Bündnisse. Es wird von der Öffentlichkeit auch als ein Schachern zwischen den Mächtigen wahrgenommen und trägt beträchtlich zur Politikverdrossenheit gerade der jungen Bürgerinnen und Bürger bei. Zum anderen zementiert das bestehende Wahlrecht den machtpolitischen Status quo und verhindert den politischen Wettbewerb. Im Normalfall sind die ersten beiden aus jedem Wahlkreis hervorgehenden Mehrheiten mit einer fast gleichen Zahl an Senatoren und Abgeordneten im Parlament vertreten. Überdies schließt das Wahlsystem

systematisch die politischen Optionen aus, die sich nicht an einem der beiden großen Bündnisse beteiligen wollen. Hierzu gehören an erster Stelle die Kommunisten, die landesweit auf mehr als 5% der Stimmen kommen. Andererseits sind die Wahlkreise auch nicht annähernd proportional zur Bevölkerungszahl zugeschnitten. Bei einer strikt angewandten Proportionalität würde der Großregion Santiago fast das Vierfache der heutigen Zahl an Abgeordneten zustehen, während andere Regionen im Schnitt um das Doppelte überrepräsentiert sind. Wie sich die Machtverhältnisse zwischen den Parteien unter einem anderen System darstellen würden, ist indes schwierig abzuschätzen.

Die Agenda Bachelets: Weitreichende Reformpläne, hoher Erwartungsdruck

Präsidentin Bachelet trat im März ihr Amt mit einem großen Vertrauensvorsprung und hohen Popularitätswerten an. Die wochenlangen Proteste vor allem der Schüler und im Gesundheitswesen haben der Regierung vorerst viel ihres ursprünglichen Zuspruchs gekostet. In dem halben Jahr ihrer Regierung ist sie mit mehr Streiks und Demonstrationen konfrontiert worden als die Vorgängerregierungen in den nun bald 17 Jahren seit der Rückkehr zur Demokratie. Auch wenn die Opposition darin ein Zeichen für die Schwäche der Regierung sieht, können die Proteste ebenso als endgültige Normalisierung der demokratischen Verhältnisse sowie als Ausdruck einer breiteren gesellschaftlichen Partizipation verstanden werden. Sie weisen überdies auf die Wiederherstellung der in der Diktatur gründlich zerstörten Organisationsfähigkeit der Gewerkschaften hin. Ohne Zweifel aber entlädt sich der Unmut über den vor allem im sozial- und bildungspolitischen Bereich eklatanten Reformstau, der in einem so offensichtlichen Widerspruch zu den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, den extrem hohen Gewinnen vieler Wirtschaftsbereiche und den existierenden finanziellen Spielräumen steht. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass in den 16 Jahren der Regierungen der Concertación bereits große Fortschritte im sozialpolitischen Bereich erzielt worden sind.

Die Regierung scheint gegen eine einseitige Medienlandschaft nicht in ausreichendem Maße kommunizieren zu können, dass im Zentrum ihrer Anstrengungen eine neue Sozialpolitik steht, die das assistenzialistische Erbe der Diktatur zu Gunsten sozialer Rechte überwinden will. Dieser Paradigmenwechsel schlägt sich im Haushalt deutlich nieder. Für das Jahr 2007 soll der von der Regierung vorgelegte Haushalt um rund 9% anwachsen. Der im internationalen Vergleich schon bisher recht hohe Anteil der Sozialausgaben am Gesamtbudget wird auf mehr als zwei Drittel erhöht werden. Der Haus-

halt für Erziehung weist eine Erhöhung von fast 11% auf, der Haushalt für Gesundheit sogar um 13%. Drei programmatische Schwerpunkte rückt die Regierung Bachelet dabei in den Mittelpunkt ihrer Agenda: Den Aufbau eines Sozialsystems, das soziale Rechte der Bürgerinnen und Bürger absichert, die staatliche Garantie für eine qualitativ hochwertige Bildung sowie den Aufbau sicherer und lebenswerter Städte mit würdigem Wohnraum für alle Familien.

Dass Bachelet damit selbst in ihrer eigenen Koalition nicht nur auf Zustimmung stößt, machte erst jüngst ein christdemokratischer Abgeordneter deutlich. Einen Tag vor der Präsentation des Haushalts erhob er medienwirksam die Forderung, die Überschüsse für unternehmensfreundliche Steuersenkungen zu Gunsten der Wettbewerbsfähigkeit und des Aufschwungs zu nutzen. Diese Debatte verweist auf eine weitere große politische Herausforderung, für die es im Moment noch keine klaren Mehrheiten gibt: Das Ziel, soziale Rechte zu etablieren, kann nicht allein auf der Basis der außergewöhnlichen Kupfereinnahmen finanziert werden, sondern bedarf einer stabilen Steuerbasis. Hierfür muss auch in Chile über eine Steuerreform nachgedacht werden, die nur gegen die gut organisierten Interessen der großen Kapitalgruppen durchgesetzt werden kann. Heute gehört Chile trotz aller anderslautenden Beschwerden der Unternehmerverbände mit einer Steuerquote von 17,8% des BIP zu den Ländern, die das niedrigste Steueraufkommen haben, welches zudem zu fast zwei Dritteln aus Konsumsteuern besteht. Ein Gegengewicht zu der extrem ungleichen Einkommensverteilung kann dabei nur über einen Staat erreicht werden, der zur Umverteilung in der Lage ist.

Kontakt in Deutschland:

Claudia Detsch
Friedrich-Ebert-Stiftung
IEZ/Lateinamerika und Karibik
Godesberger Allee 149
53170 Bonn
Tel. 0228/883-534
Fax: 0228/883-404
E-Mail: claudia.detsch@fes.de