

### **Das Modelland Chile und seine Schattenseiten**

Der erfolgreiche Modernisierungsprozeß im Andenstaat hat viel Bewunderung, aber auch hohe ökologische und soziale Kosten hervorgerufen / Von Elmar Römpczyk  
Frankfurter Rundschau Samstag, 6. Januar 1996

*Zum Musterland in Lateinamerika ist in den letzten Jahren Chile geworden. Die radikale Umstrukturierung der Wirtschaft und der Gesellschaft findet auch in Europa Bewunderer. Über die Hintergründe der Modernisierungspolitik, die Gewinner und die Verlierer in diesem Prozeß, informiert der folgende Beitrag des Lateinamerika-Experten und Politikwissenschaftlers Elmar Römpczyk, der aus einer Publikation für die Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn entstanden ist.*

Lateinamerika hat heute seine Militärdiktaturen überwunden, hat erhebliche Modernisierungsschübe seit den 80er und in den 90er Jahren verwirklicht und ist sowohl ein wichtiger Rohstofflieferant für Europa als auch mit über 400 Millionen Menschen ein geographischer Raum, der sich bewußt immer noch zu großen Teilen nach Europa hin orientiert und auf gleichen Wellenlängen kommunizieren kann.

Die für Europa interessanten außenwirtschaftlichen Erfolge bedeuten allerdings für Lateinamerika selbst auch erhebliche soziale und ökologische Kosten. Wie unter einem Vergrößerungsglas zeigen sich die Modernisierungsgewinne und Modernisierungskosten der Region in ihrem Modell-Land Chile.

Für die vielen Bewunderer der aktuellen chilenischen Entwicklung hat das Modell seine Wurzeln in der Mitte der 70er Jahre, als mit Hilfe der Militärdiktatur und der Chicagoer Ökonomen Chile zum Versuchslabor für eine Entwicklungspolitik wurde, die sich seither voll auf die Bedürfnisse des sog. internationalen Marktes ausrichtet. Dieser Ansatz wird auch heute, 5 Jahre nach dem Ende der Diktatur, von der großen Koalition der Parteien der Linken und des Zentrums gemeinsam getragen.

Chiles besondere internationale Wertschätzung ist Ergebnis der neoliberalen Umstrukturierung der Gesellschaft, von der auch in Deutschland mancher konservative Politiker derzeit träumt (Privatisierung der Sozialversicherung und der Bildungspolitik, Abbau des bisherigen Umweltschutzes etc.). Die Erfahrungen Chiles sind daher auch ein bißchen Lehrstück für unsere eigene entwicklungspolitische Diskussion.

Strukturanpassung, wie sie die Weltbank und der Weltwährungsfonds Chile verordnet hatten, war zunächst durch „Gesundshrumpfen“ des Staatsapparates einschließlich der inzwischen fast abgeschlossenen Privatisierung der Staatsbetriebe eingeleitet worden. In Chile beschäftigt der Staat heute nur noch etwa 7-8 Prozent aller Lohnabhängigen; der lateinamerikanische Durchschnitt liegt doppelt so hoch. Wenn dies schon ein konfliktiver Schritt ist, so ist es die Privatisierung der Sozialpolitik erst recht. Denn sie wurde in Form der Renten- und Krankenversicherung an private Unternehmen übertragen; hinzu kam die Überantwortung der öffentlichen Bildung an die Kommunen.

Aber der Staat entschlackt sich nicht nur. Er übernimmt auch Aufgaben in sehr dezidiert Form, vor allem die politische Absicherung der internationalen Rahmenbedingungen für eine verbesserte Positionierung des nationalen Produktions-, Handels- und Finanzkapitals (unter dem Stichwort: Außenpolitik). Seit der Militärdiktatur achtet der Staat dabei en passant auf eine verhaltene Rolle der Gewerkschaften (sie besitzen noch immer keine Tarifautonomie für den Abschluß von Manteltarifverträgen).

#### **Kern der Modernisierung: Private Sozialversicherung**

Zu den durchschlagendsten Neuerungen der chilenischen Modernisierungspolitik gehört die Privatisierung der Sozialversicherungen.

Die von der Militäregierung zu Anfang der 80er Jahre eingeleitete Privatisierung der Renten-, Invaliden-, Lebens- und Krankenversicherung ist heute obligatorisch. Eine Wahl für jeden Arbeiter mit festem Arbeitsvertrag besteht lediglich zwischen den verschiedenen Versicherungsgesellschaften, den Administradoras de Fondos Previsionales (AFP).

Jeder Versicherungsnehmer wird mit einem eigenen Konto geführt, auf dem seine Einzahlungen verbucht und verzinst werden. Jeder Versicherungsnehmer kann mit seiner AFP eine Lebensrente oder eine monatliche Rente vereinbaren, die auch als Witwenrente im Todesfall weitergezahlt wird.

Die AFP sollten von Anbeginn der Reform ihren signifikanten Beitrag zur Stärkung des nationalen Kapitalmarktes leisten. Sie unterliegen deswegen auch der Aufsicht einer Kontrollinstanz (Superintendencia de las AFP) und der kontrollierenden Beratung durch die Zentralbank. Für die Kapitalanlagen der AFP hat es seit etwas 10 Jahren eine deutliche Veränderung der Spielregeln gegeben. Während anfänglich in Staatspapiere und Anleihen nationaler Banken investiert wurde, konnte ab der 2. Hälfte der 80er Jahre auch mit Aktien spekuliert werden, und seit 1992 sind in zunehmendem Maße auch Plazierungen auf internationalen Kapitalmärkten erlaubt. Für 1995 geht man von 10 Prozent der Anlagen im Ausland aus.

1991 hatten die AFP-Kapitalien schon rund 30 Prozent des chilenischen Inlandsprodukts erreicht. Für das Jahr 2000 lauten die Schätzungen gar auf 50 Prozent der BIP.

#### **Wie wird das AFP-System abgesichert?**

Jede AFP muß ihren Versicherungsnehmern eine Einlagenrendite zusichern, die nur einen Prozentpunkt unter Durchschnitt aller AFP-Renditen liegen darf. Eine überdurchschnittlich hohe Rendite wird allerdings ebenso abgeschöpft und in einen Sicherungsfonds eingebracht, der im Bedarfsfall wiederum der Stabilisierung der Durchschnittsrendite dient.

Dahinter steht noch ein weiterer Reservefonds aus 1 Prozent aller AFP-Einzahlungen. Sollte auch dieser Mindestsicherungsfonds in einer Krisensituation noch nicht ausreichen, um die Mindestauszahlung einer (oder mehrerer) AFP zu ermöglichen, muß der Staat die fehlenden Mittel zuschießen.

Kommt eine AFP mehrfach in eine finanzpolitische Schieflage und erklärt sich für illiquide, kann sie von staatlicher Seite (Arbeitsministerium) aufgelöst werden. Die Versicherungsnehmer können ihr angespartes Kapital dann auf eine andere AFP überschreiben.

#### **Wer gewinnt eigentlich bei der privatisierten Sozialversicherung?**

Zunächst gewinnt der nationale Kapitalmarkt, zumindest solange ein Inflationsschub vermieden wird (daher die Kontrollfunktion der Zentralbank). Denn dank der AFP-Mittel muß der Finanzmarkt in Chile weniger Auslandskapital aufnehmen als vor dieser Reform; damit kann das interne Zinsniveau niedrig gehalten werden; und dies erleichtert wiederum eine aktive Investitionspolitik des privatwirtschaftlichen Sektors.

Sodann gewinnen die Eigner der verschiedenen AFP. Sie legen ihre "overheads" je nach Marktentwicklung selber fest. Der Staatshaushalt könnte unter Normalbedingungen erheblich entlastet werden. Denn die kompensatorischen Aufwendungen für sozialpolitische Stützungsmaßnahmen, die nicht vom AFP-System getragen werden (Beschäftigungsprogramme etc.) bleiben deutlich unterhalb des früheren Sozialhaushalts.

Aber hier gelten schon Einschränkungen: denn der Staat übernimmt eine Reihe von Ausgleichsleistungen: so die Transferzahlungen für diejenigen, die aus der früheren staatlichen Sozialversicherung in die AFP gewechselt sind; so den Ausgleich für mangelnde Liquidität bei einer AFP; so die Differenz zur garantierten Minimalrente, wenn der Versicherungsnehmer auch nach der Mindestversicherungszeit von 20 Jahren noch nicht genügend Einzahlungen für eine Mindestrente geleistet hat.

Schließlich gibt es eine Grauzone zwischen Gewinn und Verlust. Denn am Horizont schwebt als Damoklesschwert die Situation, daß der Staat eines Tages den Unterhalt für den hohen Prozentsatz von 30 oder 40 Prozent der Erwerbsbevölkerung aufbringen muß, die wegen zu geringer Einkommen nicht in diesen gesamten Modernisierungsprozeß eingegliedert sind. Dann wären alle genannten Gewinne mit einem Schlag wieder aufgelöst.

#### **Wer verliert bei der modernen Sozialversicherung?**

Das AFP-System arbeitet letztlich wie eine Bank und verzinst die Kapitaleinlagen des Kunden. Das AFP-System funktioniert ohne die Solidaritätskomponente eines Generationenvertrages. Allerdings werden AFP-Verluste sozialisiert, indem sie mit öffentlichen Mitteln ausgeglichen werden (s. o.). Öffentliche Mittel speisen sich in Chile zu einem großen Teil aus der 18prozentigen Mehrwertsteuer - und die zahlt jeder, auch derjenige, der nicht in einer AFP versichert ist.

Die Superintendencia de las AFP erklärt, daß bis 1993 über 90 Prozent aller Lohnabhängigen in einer AFP eingeschrieben waren. Da Chile allerdings etwa 20 Prozent Arbeitslose (offizielle und verdeckte) zu verzeichnen hat und zusätzlich vielleicht 10 Prozent an unregelmäßig Beschäftigten (informeller Sektor), die alle nicht in der Lage sind, monatlich einen festen Betrag auf das Sparkonto AFP zu legen, fällt in Wirklichkeit ein Großteil der sozialpolitischen Zielgruppe aus diesem System heraus. Sehr hoch gerechnet bedient das gegenwärtige AFP-System in Chile etwa 60 Prozent der real vorhandenen abhängig bezahlten Erwerbsbevölkerung.

Hier bleibt ohne weiteren Kommentar, daß auch zu erheblichen Unregelmäßigkeiten kommt, etwa wenn Arbeitgeber die einbehaltene AFP-Quote nicht wirklich an eine AFP abführen oder nur teilweise oder mit erheblicher Verspätung, um zwischenzeitlich Zinsgewinne für sich zu realisieren.

#### **Außenpolitik als Außenwirtschaftspolitik**

Chiles Außenpolitik ist zuallererst Außenwirtschaftspolitik. Die Außenwirtschaft blickt auf SO-Asien und hat sich bisher neben Mexiko als einziges lateinamerikanisches Land Zutritt zu dem **pazifischen** Wirtschaftsbandnis APEC verschafft, denn im APEC-Raum leben 2,5 Milliarden Menschen und hier werden rund 40 Prozent des globalen BSP erwirtschaftet. Chile blickt gleichermaßen nach Nordamerika, und das Außenministerium arbeitet intensiv an Chiles Vollmitgliedschaft im Wirtschaftsblock NAFTA. Chiles europäische Botschaften arbeiten systematisch am verbesserten Zugang zur EU. Aber Chile blickt jetzt auch wieder erheblich interessierter auf die unmittelbaren Nachbarn des Cono Sur, vor allem hinüber nach Argentinien und nach Brasilien.

Denn diese Nachbarn haben ihrerseits steigendes Interesse an Chile, vor allem an seinen Häfen. Brasilianisches Soja, argentinischer Weizen und Rindfleisch, uruguayisches Leder lassen sich leichter über Chiles Häfen nach Asien transportieren und umgekehrt von dort elektronisches Gerät und Fahrzeuge günstig für den Cono Sur importieren. Chile betreibt zweifellos eine kluge Außen- (Außenwirtschafts) politik der konzentrierten Diversifizierung.

Diversifiziert wird auf Europa, Nordamerika, den asiatischen Pazifik und wieder auf den Cono Sur. Und zugleich konzentriert sich diese Politik auf diese wenigen Zonen, und zwar mit nicht weniger als 10 Prozent seiner Exporte (Cono Sur) und nicht mehr als 30 bis 35 Prozent (Nordamerika).

Chilenisches Kapital beherrscht heute das argentinische Telefonnetz und hält entscheidende Anteile an der Energieversorgung in der La-Plata-Republik. Umgekehrt gibt es einen großen ausländischen Investitionsstrom nach Chile. Die mexikanische Finanzkrise seit Ende 1994 hat die Aufmerksamkeit auf die Frage gelenkt, wie sich ausländische Portfolio- und Direktinvestitionen in Lateinamerika verhalten. Portfolio-Investitionen sind deutlich geschrumpft. Bei den ausländischen Direktinvestitionen (ADI) sei das nicht der Fall, sagt die UNCTAD.

Allerdings es auch zwischen Mexiko und Chile noch einen deutlichen Unterschied: Im Gegensatz zu Mexiko sind die ADI in Chiles Rohstoffsektoren geflossen und nicht in Verarbeitungsindustrien. Von den US-ADI z.B. wurden nur 8 Prozent in den chilenischen Verarbeitungsbereich gelenkt, verglichen mit den 70 Prozent im Falle von Mexiko.

Diese radikale Außenöffnung Chiles ist noch nicht an ihr Ende gestoßen. Selbst die schon sehr niedrigen Außenzollsätze werden möglicherweise in Kürze noch weiter gesenkt. Dazu paßt ein weiteres Modernisierungselement, auch wenn es nicht direkt vom Staat zugeliefert wird: der Bereich der elektronischen Medien, der Telekommunikation, der Computervernetzung.

Dieser Bereich der Modernisierung vergrößert derzeit rascher als jeder andere die Kluft zwischen den modernistischen Elementen der städtischen Elite (besonders Santiago, Valparaíso) und den anderen sozialen Segmenten der Gesellschaft. Schätzungen gehen heute von einer Verhundertfachung der Leistung der aktuellen elektronischen Ausstattung Chiles bis zum Jahr 2000 aus.

Der überwiegende Zuwachs dieser Leistung wird auf dieselbe internationalistische Elite des Landes entfallen, die schon jetzt einen riesigen Abstand zum "Rest" der chilenischen Gesellschaft aufgebaut hat (auf dem Lande hängen in vielen Regionen noch 50 bis 60 Prozent der Kleinbauern von Kerzen als einziger Beleuchtungsquelle ab; in Santiago ist der Anschluß an das INTERNET für die intellektuelle und kommerzielle Oberschicht nichts Besonderes).

#### **Schwere Fehlleistungen des Staates beim Thema „Nachhaltige Entwicklung“**

Chiles Exportpalette besteht nach wie vor vorrangig aus Primärrohstoffen. Die Verarbeitung von Seefisch in Fischöl ist nur eine statistische Umwidmung, aber keine ernsthafte qualitative Aufwertung (neue Berufsprofile, technische Innovationen). Ähnliches gilt für die "Verarbeitung" von Rundholz zu Holzchips. Auch die nicht-traditionellen Obst- und Gemüseexporte fallen real in die Kategorie der Primärrohstoffe. Die Frage bleibt aber, ob die vielen Joint-ventures oder direkten ausländischen Investoren überhaupt an skalierter Weiterverarbeitung in Chile interessiert sind.

Und die andere Frage lautet: Wieviel nimmt die heutige Zivilregierung von der internationalen Diskussion zur nachhaltigen Entwicklung an? Ist Chile auch hier Modell-Land?

In Chile steht die Waldpolitik in unmittelbarem Zusammenhang mit Stichworten wie Biodiversität und technischer Nutzung des genetischen Pflanzenpotentials - auch wenn diese Stichworte für die Amazonasanrainer weit größere Bedeutung besitzen.

Die Militärregierung hatte ein noch immer gültiges Waldsubstitutionsgesetz (Ley 701) verabschiedet, wonach - zusammengefaßt - die Abholzung des Naturwaldes und die Anpflanzung von schnellwachsenden Exoten wie Kiefern und Eukalyptus so hoch subventioniert werden, daß für die Waldbesitzer fast keine eigenen Aufforstungskosten entstehen. Allein dieses eine Gesetz hat gewaltigen sozialen und ökologischen Schaden verursacht (zerstörter Lebensraum der indigenen Bevölkerung; Übernutzung des Grundwassers, weil reiner Kiefernwald etwa 160 bis 170 Prozent des Wasserbedarfs von Naturwald hat; Erosion großer Flächen im früher walddreichen Süden Chiles; ökologische Belastung der Seen und Flüsse durch die angesiedelten Zellulosefabriken).

In der einstmals walddreichen Süd - Region um Puerto Mont (dem deutschen "Süden Chiles) unterliegen heute 45 Prozent des Bodens schwersten Erosionsbelastungen - vergleichbar mit den halbtrockenen Regionen um Valparaíso (52 Prozent) und La Serena (40 Prozent) weit im Norden. Rohholz, Gold, Obst, Fisch und Fischmehl/-öl sind die wichtigen Exportgüter, deren Bedeutung durch die Strukturanpassungspolitik gewaltig zugenommen hat.

Hinzu kommt das traditionell dominierende Kupfer. Diese auf Rohstoffexport gründende Struktur der chilenischen Außenwirtschaft wird auch in der Mitte der 90er Jahre noch vom Präsidenten des Unternehmerverbandes für richtig befunden, auch wenn an anderer Stelle die sogenannten Exporte der zweiten Generation als neues Ziel der Außenwirtschaftspolitik für die 90er Jahre genannt werden.

Chiles Bereitschaft, seinen Modernisierungsprozeß an den bisherigen (problematischen Prinzipien) der westlichen Industrieländer auszurichten, unterstreichen zwei weitere Aspekte: die Energiepolitik und die billigende Akzeptanz der neuen Armut.

Die Versorgung mit elektrischer Energie in ländlichen Regionen ist noch sehr defizitär. Außerhalb der Provinzhauptstädte versorgen sich weit über die Hälfte der jeweiligen Bevölkerung mit Gasflaschen oder 12-Volt-Autobatterien oder Kerzen als Licht- und Energiequelle. Energiepolitisches Ziel der Regierung lautet daher: bis zum Jahr 2000 ca. 80 Prozent der ländlichen Bevölkerung mit elektrischer Energie zu versorgen.

Seit zwei Jahren setzt die heute private Energiegesellschaft ENDESA einen Energiegewinnungsplan um, demzufolge der wasserreichste Fluß Chiles, der BioBio, mit sechs hintereinandergeschalteten Staudämmen völlig umgeformt werden soll. Die erste Staustufe (Pangue) ist schon voll im Bau; die zweite (Ralco) wird derzeit vorbereitet.

Der Oberlauf des BioBio ist eine der großen Naturreservate dieser Erde. Er hat bisher erst vergleichsweise bescheidene Eingriffe der westlichen Zivilisation ertragen müssen.

Das Einzugsgebiet dieser Staudämme ist seit Jahrtausenden der Lebensraum von Mapuche-Völkern. Indigener Lebensraum, Biodiversität und kulturelles Erbe werden gerade von der Zivilregierung bewußt zerstört. Warum? Außerdem ist die Zone der geplanten Staudämme aktives Erdbebengebiet.

#### **Modellkosten: wachsende Armut**

Die ambivalente Bewertung der chilenischen Entwicklung in der Mitte der 90er Jahre hängt mit den Kosten des Modells zusammen. Neben hohen ökologischen Kosten gehören auch sehr hohe soziale Kosten dazu. Mancher Beobachter zählt heute mindestens die Hälfte der Bevölkerung zu den Armen im Lande. Die Regierung spricht immerhin von etwa 40 Prozent Armer (bei 46 Prozent der Jugendlichen in extremer Armut!), die außerhalb der formalen Wirtschaft oder auf dem Niveau von Mindestlöhnen überleben.

Auch in Chile hat die Armut sehr viele Gesichter. Sie drückt sich aus als Geldverfügung, Wohnraumqualität, Zugang zu Bildungschancen, Ernährungsqualität, Gesundheitsversorgung, -vorsorge.

Diese Bewertungsmaßstäbe verteilen sich wiederum sehr unterschiedlich auf die städtische und ländliche Bevölkerung, innerhalb der großen Städte auf die formellen und informellen Sektoren und schließlich zwischen "weißer" und indigener Bevölkerung.

Der Modernisierungsprozeß hat in Chile die klassischen Formen von Armut durch eine neue Armut überlagert. Durch den Modernisierungsprozeß gibt es verarmte Mittelschichtsegmente, Rationalisierungsoffer, Privatisierungsoffer. Und es gibt strukturelle Folgen der Armut in Form einer immer weitergehenden Umweltzerstörung; durch das Anschwellen des informellen Sektors und durch die Erleichterung, die Armut für die Beibehaltung traditioneller gesellschaftlicher Funktionen bedeutet: die **Armen** beseitigen den Dreck der Reichen; die Armen arbeiten im Dienstleistungsbereich bis spät in die Nacht, an Sonn- und Feiertagen etc., die Reichen müssen nicht ihre Herrenklasse-Attitüde aufgeben.

Alte und neue Armut zusammen zeigen das Maß an ungerechter Verteilung von Reichtum und Einkommen.

#### **Verteilungsprobleme**

Vom nationalen Einkommen besitzen die reichen 20 Prozent der Bevölkerung 55 Prozent; die ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung fünf Prozent.

#### **Reaktionen der Armen**

In Lateinamerika haben die Effekte der Strukturanpassungspolitik in allen Modernisierungsländern den Anteil extremer Armut und das Phänomen der neuen Armut verstärkt. Folge: wachsende Streikbereitschaft, auch in Chile, von Versorgungssektoren wie den Bäckern, vom Transportsektor (Busfahrer), von den Lehrern, von den Ärzten u. a. Diese Streiks (in Chile zuletzt im April, Mai 1995), finden statt, obwohl die Privatisierungspolitik zur Schwächung der Gewerkschaften beigetragen hat und obwohl die nur wenig modernisierte Arbeitsgesetzgebung eine sehr schnelle Entlassung für jeden einzelnen Arbeitnehmer ermöglicht.

#### **Das Modell lehrt etwas**

Wenn auch in der Mitte der 90er Jahre für viele der lateinamerikanischen Länder Chile immer noch Modell ist, so muß jedenfalls deutlich sein, daß in dieser Andenrepublik eine Form von modernem Kapitalismus eingeführt wurde, der nicht den theoretischen Forderungen einer nachhaltigen Entwicklung standhält, für die auch Chiles Regierung bei der Rio - Konferenz vehement eingetreten ist. Moderner Kapitalismus ist aus dem heutigen Chile und den anderen modernen Staaten in Lateinamerika nicht mehr wegzudenken. Es besteht aber die Hoffnung (auch innerhalb der zivilen Gesellschaften in Lateinamerika), daß in einer weiteren Entwicklungsphase diese Modernisierung so begriffen wird, daß eine ökologische Marktwirtschaft möglich wird, die dem Staat die Außensteuerung der nationalen Wirtschaft zugesteht, bei der die großen Unternehmen ebenso in die Entwicklungsstrategie einbezogen werden wie die Gewerkschaften und die zivile Gesellschaft und bei der die langfristige Sicherung dieser Kooperation Vorrang hat vor der kurzfristigen Gewinnmaximierung des einzelnen Unternehmers. Auf dieses Ziel hin müßte die deutsche Lateinamerikapolitik zugeschnitten werden, die sich gerade mit einem neuen Konzept vorgestellt hat. Nur unterstützt dieses Konzept leider eher die Fehlentwicklungen im lateinamerikanischen (chilenischen) Modernisierungsprozeß.