

Historische Entwicklung in Lateinamerika nach der neoliberalen Offensive in Chile 1973*

2013 jährte sich zum 40. Male der blutige Militärputsch in Chile gegen Salvador Allende und seine Regierung der Unidad Popular, Grund genug, um im Lichte seines Erbes über die Nachwirkungen des Putsches und die heutigen politischen Aufgaben zu reflektieren.

Damals wurden die Hoffnungen des chilenischen Volkes (und vieler, vieler Menschen anderswo in Lateinamerika und darüber hinaus) auf eine gerechtere und demokratischere Gesellschaft brutal zerschlagen. Mit der Repression einher ging ein beispielloser Sozialabbau – ja, eine totale Zerschlagung der grundlegenden sozialen Rechte und Errungenschaften, die es in Chile aufgrund seiner langen demokratischen Tradition durchaus gab – und eine beispiellose Umverteilung von unten nach oben, die Chile den zweifelhaften Ruhm des Landes mit der größten Schere zwischen Arm und Reich, sprich: der ungerechtesten Verteilung weltweit, einbrachte.

Chile wurde mit dem Putsch zum uneingeschränkten Experimentierfeld des so genannten Neoliberalismus der „Chicago Boys“, chilenischer Ökonomen, die bei dem berühmt-berüchtigten Milton Friedman von der Universität Chicago studiert hatten und später hohe Positionen unter Pinochet einnahmen¹. Es war Friedman, der von dieser Wirtschaftspolitik als dem „chilenischen Wunder“ sprach; die soziale Katastrophe für die Mehrheit der Chilenen erwähnte er ebenso wenig wie die Tatsache, dass es auf der Plünderung der chilenischen Ressourcen beruhte, auf der Entrechtung der Beschäftigten und auf der Privatisierung der grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen, die konsequent in Waren verwandelt wurden – in völliger Umkehrung ihres Charakters als soziale Menschenrechte, wie sie 1948 in der UN-Menschenrechtscharta² beschlossen wurden.

Nun könnte man meinen, dies traurige Kapitel gehöre der Vergangenheit an: schließlich hat Chile seit 1990 wieder demokratisch gewählte Regierungen, aber auch diese haben an dem neoliberalen Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft bislang wenig Grundsätzliches geändert. Ein Ausdruck dessen ist, dass Chile auch in der OECD, der es seit 2010 angehört, die „Spitzenposition“ der ungleichen Reichumsverteilung hält.³

* Auf der Grundlage eines Kurzvortrags bei der Veranstaltung des DGB Landesbezirks Hessen-Thüringen am 23. November 2013 in Frankfurt/M. aus Anlass des 40. Jahrestags des Militärputsches in Chile.

1 Siehe z.B. <http://www.ditext.com/letelier/chicago.html>

2 Siehe <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen.html#c3637>

3 Siehe <http://www.oecd.org/berlin/47570121.pdf>

An drei Beispielen möchte ich stichwortartig darstellen, was das Erbe der Diktatur auch nach fast 25 Jahren demokratischer, z.T. sogar linker Regierungen für den Lebensstandard der breiten Masse der Bevölkerung heißt.⁴

Bildung

Seit 2011 und besonders in den letzten Tagen und Wochen vor den Präsidentschaftswahlen am 17. November 2013 wurde auch in deutschen Medien immer wieder von den Protesten der chilenischen SchülerInnen und Studierenden – zunehmend unterstützt von anderen Bevölkerungsgruppen – gegen das privatisierte Bildungssystem berichtet. Auch in diesem Bereich belegt Chile einen OECD-Spitzenplatz mit dem höchsten Privatanteil an den Bildungskosten⁵ von rd. 20 Prozent des Durchschnittseinkommens. Hohe Verschuldung für Jahre nach Abschluss der Ausbildung ist die Folge, sofern sich die Familien eine Ausbildung an Privatschulen und -universitäten überhaupt leisten können. Dazu kommen Fragen nach Qualität, Transparenz und demokratischer Kontrolle, auf die ich hier nicht eingehen kann; aber dass die Kinder von Geringverdienenden keine Chance bekommen, ist offenkundig.

Gesundheit

Auch das Gesundheitswesen in Chile wurde privatisiert. Dies erfolgte über eine Kombination von Mechanismen, mithilfe derer die öffentliche Krankenhausinfrastruktur an private Betreiber vergeben wird und über ein System von faktischen Subventionen den privaten Dienstleistern sehr viel höhere Sätze für die gleiche Leistung aus öffentlichen Haushalten oder der gesetzlichen Krankenkasse erstattet werden als dies im öffentlichen Bereich der Fall ist. Mit anderen Worten: Es gibt einen ständigen Fluss öffentlicher Mittel in den privaten Gesundheitssektor, obwohl nur 16 Prozent der Bevölkerung privat versichert sind.⁶ Und dabei haben wir noch nicht von Qualität und Transparenz gesprochen und von den hohen privaten Gesundheitsausgaben und Zuzahlungen der Familien. Hierzu schreibt die panamerikanische Gesundheitsorganisation (PAHO), die Regionalorganisation der WHO für die Amerikas, dass 2009 in Chile nur 47,4 Prozent der gesamten Gesundheitsausgaben aus öffentlichen Mitteln stammten. Von den restlichen privaten Ausgaben kamen 64,6 Prozent direkt aus dem Geldbeutel der NutzerInnen, was natürlich Geringverdiener am härtesten trifft. PAHO kommentiert in diplomatischer Höflichkeit, dass trotz der absoluten Zunahme der Prokopf-Gesundheitsausgaben „die Privatausgaben einen größeren Anteil der Gesamtsumme als die öffentlichen (stellten), was es schwer macht, allgemeinen Zugang (zu Gesundheitsdiensten – RM)

⁴ Sehr ausführlich beschrieben in: Carlos Pérez Soto, Vierzig Jahre Neoliberalismus in Chile, <http://www.medico.de/themen/aktion/konferenzen/dokumente/chile-im-wandel/4478/>

⁵ Siehe http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance-2013/what-is-the-role-of-private-spending_eag_highlights-2013-20-en#page4

⁶ Vgl. Carlos Pérez Soto, a.a.O.

mit Gerechtigkeit und Effizienz zu erreichen.“⁷ Zum Vergleich: In Deutschland betrugen laut WHO EURO 2011 die Privatausgaben 24 Prozent der Gesamtausgaben für Gesundheit, und davon wurde rd. die Hälfte direkt von den Nutzern bezahlt.⁸

Rentenversicherung

Ein besonders eindrucksvolles Beispiel für Sozialabbau ist der neoliberale Umbau der chilenischen Altersvorsorge. An die Stelle des staatlichen Umlagesystems trat ab 1980 ein individuelles und privat verwaltetes obligatorisches Kapitaldeckungsverfahren. Die abhängig Beschäftigten müssen 10 Prozent ihrer Löhne bei den privaten Rentenverwaltern einzahlen. Die hoch gelobten Vorteile dieses Systems – bessere Renten, ein höherer Deckungsgrad und gesellschaftlich sowie individuell niedrigere Kosten – sind nicht einmal ansatzweise eingetroffen: Im Gegenteil, das private Rentensystem produziert zunehmend Altersarmut und Ungleichheit. 2007 wurden rd. 68 Prozent aller Rentenzahlungen vom Staat aus Steuermitteln geleistet für Menschen, die gar nicht oder zu kurz eingezahlt haben oder Renten unterhalb der Armutsgrenze von umgerechnet 150 USD bezogen oder Ansprüche aus dem vorherigen System hatten.

Die mit dem Fonds verbundenen Unternehmen konnten und können diese Kapitalquelle dagegen zu ihrem Vorteil nutzen, ohne den eigentlichen Eigentümern dieses Kapitals irgendeine reale Rentabilitätsgarantie zu geben, und sie können obendrein Verwaltungskosten kassieren, die weit über denen einer öffentlichen Rentenversicherung liegen.⁹ 2008, unter der ersten Regierung Michelle Bachelets, wurde eine Reform in Kraft gesetzt, die das System um eine sog. Solidarsäule ergänzt, um die verschiedenen Zuschüsse aus Steuermitteln zu abzudecken. Im Kern besteht aber weiterhin das private System.

Soviel zu den Beispielen. Noch besteht das neoliberale System des Sozialabbaus, wenn auch in einigen Fällen abgemildert oder verschleiert. Was folgt daraus? Die neoliberale „Reform“ bedarf nicht notwendigerweise eines Militärputsches; der Sozialabbau kann auch und wird sogar meistens unter formal demokratischen Regierungen umgesetzt. So geschehen in Lateinamerika im Gefolge des chilenischen Präzedenzfalls, und so geschieht es auch hier in Europa, wenn z.B. 30 Prozent der Griechen nicht mehr krankenversichert sind¹⁰ und jeder Sechste in unserem reichen Land arm ist¹¹. Aber das ist hier nicht das Thema.

⁷ http://www.paho.org/saludenlasamericas/index.php?id=29&option=com_content&Itemid=&lang=en (eigene Übersetzung)

⁸ <http://apps.who.int/gho/data/view.country.9200>

⁹ Siehe <http://library.fes.de/pdf-files/iez/05377.pdf>

¹⁰ Siehe <http://www.medico.de/material/rundschreiben/2013/01/krank-gespart/>

¹¹ http://www.focus.de/finanzen/news/wohlstand-in-europa-armut-in-deutschland-ist-groesser-als-in-slowenien_aid_949511.html

Unter Führung des Internationalen Währungsfonds und ausgehend vom „Vorbild“ Chile überzog bis in die 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts eine neoliberale Welle des Sozialabbaus und der Umverteilung von unten nach oben unter dem Stichwort „Strukturanpassung“ ganz Lateinamerika, die Weltregion mit den größten sozialen Unterschieden und den höchsten Gewalttaten.

Aber seit ungefähr 15 Jahren gibt es eine deutliche Tendenz zur Umkehr dieses Trends mit der Wahl von Mitte-Links- oder Linksregierungen in vielen Ländern des Subkontinents. Diese Regierungen kamen oft mit großen Mehrheiten an die Macht unter dem gemeinsamen Nenner der Zurückweisung der neoliberalen, marktradikalen Politik. Wie überall im wirklichen Leben resultiert daraus keine bruchlose Erfolgsgeschichte. Die alten und neuen Eliten, die Profiteure der ungerechten Reichumsverteilung und die Nutznießer der natürlichen Ressourcen geben ihre Positionen nicht freiwillig auf.

Dennoch gibt es eine Reihe bemerkenswerter Fortschritte, die deutlich machen, dass es entgegen den Behauptungen der Apostel des Neoliberalismus sehr wohl Alternativen dazu gibt:

- In Lateinamerika ist die Armutsquote in den 10 Jahren von 2002 bis 2011 von knapp 44 Prozent auf 29 Prozent, d.h. um ein Drittel zurückgegangen.¹²
- Die Schere zwischen Arm und Reich klafft nicht mehr ganz so weit auseinander wie vor 10 Jahren. Allerdings gibt es deutliche Unterschiede zwischen einzelnen Ländern.
- In vielen Bereichen wurden sozialpolitische Fortschritte erzielt und der Zugang zu sozialen Dienstleistungen verbessert, wenn auch noch lange nicht ausreichend.
- Vor allem aber wurden in vielen Ländern die Verfassungen reformiert zugunsten von mehr Demokratie und Umsetzung der Menschenrechte, zugunsten von direkter Bürgerbeteiligung – schon bei der Entwicklung der neuen Verfassungen –, von sozialen Rechten und – sehr wichtig – dem Recht indigener Bevölkerungsgruppen auf kulturelle Selbstbestimmung. Und es wurden z.T. auch die institutionellen Strukturen zur Durchsetzung dieser Rechte gestärkt.¹³

Zusammenfassend kann man sagen, dass Lateinamerika noch nie in seiner Geschichte für eine so lange Zeit so viele fortschrittliche Regierungen gleichzeitig gehabt hat, wie in diesen letzten 15 Jahren, und noch nie wurde in so kurzer Zeit soviel an sozialer Verbesserung und Demokratisierung für erhebliche Bevölkerungsteile bewirkt. Damit soll nicht geleugnet werden, dass es

¹² In Venezuela von knapp 49% auf 29% (-41%), in Ecuador von 49% auf 32% (-34,7%) und in Bolivien von 62% in 2002 auf 42% in 2009 (-32%)
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012DocI-Rev.pdf>

¹³ <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=127284>

Rückschläge gegeben hat und sicher auch in Zukunft immer wieder geben wird. Es bleibt viel zu tun: Noch immer klafft vielerorts ein Abgrund zwischen Arm und Reich, noch immer haben viele Länder eine enorm hohe Armutsquote, noch immer herrschen in vielen Ländern Gewalt und Rechtlosigkeit; Reformen waren z.T. halbherzig oder kosmetisch. Es gab Militärputsche in Honduras und Paraguay, in Nicaragua wird gerade eine Verfassungsreform durchgeführt, die im Gegensatz zu den vorher erwähnten ein Präsidialregime zementieren und den Ausverkauf der nationalen Ressourcen möglich machen soll.¹⁴

In Chile steht eine demokratische Reform der Verfassung aus der Zeit der Diktatur noch an. Mit der Wahl Michelle Bachelets zur Präsidentin befindet sich Chile erneut an der Schwelle eines entscheidenden Kapitels von Vergangenheitsbewältigung und Vertiefung des demokratischen Prozesses in eine gerechtere Zukunft. Mit ihrem Programm „Ein Chile für Alle“ mit Schwerpunkt auf Zugang zu Bildungschancen verspricht Bachelet einen grundsätzlichen sozialen Wandel in ihrer zweiten Amtszeit.¹⁵ Das ist keine leichte Aufgabe, die der solidarischen, wenn auch kritischen Unterstützung durch die linken Bewegungen auch hierzulande bedarf. Es gilt zu verhindern, dass die neuen demokratischen und sozialen Bewegungen in Chile und anderswo noch einmal gewaltsam zerschlagen werden. Das sind wir nicht zuletzt dem Andenken an Salvador Allende schuldig.

¹⁴ Siehe <http://www.envio.org.ni/articulo/4774>; <http://www.envio.org.ni/articulo/4754>

¹⁵ Siehe <http://michellebachelet.cl/>