

Die zweite Amtszeit Bachelets

EINE ZWISCHENBILANZ

Die chilenische Präsidentin Michelle Bachelet hat am 11. März 2016 die erste Hälfte ihrer ereignisreichen zweiten Amtszeit erreicht. Im Wahlkampf 2013 hatte sie, als Spitzenkandidatin der nun regierenden Parteienkoalition „nueva mayoría“ („neue Mehrheit“), mit zahlreichen Reformvorhaben geworben. Wie ist es heute um die ambitionierte Reformagenda bestellt? Wie steht es um das Ansehen der Regierung insgesamt? Zeit für eine Zwischenbilanz.

Eine Reform des Steuersystems, des Bildungssystems sowie der aktuellen Verfassung: Dies waren die Kernpunkte des Regierungsprogramms der Nueva Mayoría, einem Mitte-Links-Bündnis aus sieben Parteien unter der Führung Bachelets. Allesamt wurden zumindest angegangen – trotz ökonomischer Verwerfungen und innenpolitischer Widerstände. Überdies wurden Reformen initiiert, welche den Arbeitsmarkt, das Wahlsystem sowie die Parteienfinanzierung betreffen.

Lahmende Wirtschaft, Korruption und Vertrauensverlust

Die Entwicklungen auf politischer sowie wirtschaftlicher Ebene stellen sich seit dem Amtsantritt der aktuellen Regierung durchwachsen und bisweilen turbulent dar. Das **Wirtschaftswachstum** betrug im Jahr 2014 lediglich 1,9%, die niedrigste Rate seit 1985. Auch im Jahr 2015 entwickelte sich die Konjunktur mit einem Wachstum von prognostizierten 2,0 bis 2,5%¹ eher verhalten, ebenso ist eine ausgeprägte Investitionsschwäche zu konstatieren. Zwar blieb das **Staatsdefizit** 2015 im internationalen Vergleich gering, doch die Im- und Exporte gingen, wie schon im Vorjahr, stark zurück. Die **volkswirtschaftlichen Aussichten** für Chile bleiben auch 2016 bescheiden. Die Bandbreite der BIP-Prognosen liegt zwischen 1,9%² und 3,5%³, was unter anderem auf Faktoren wie den Absturz des nominalen Kupferpreises zurückzuführen ist. Der **Preisabsturz von Chiles wichtigstem Exportrohstoff** verzögert umfangreiche Investitionsvorhaben des Privatsektors, schmälert die Steuereinnahmen und hat darüber hinaus aufgrund von erheblichen Entlassungen von Arbeitskräften im Bergbausektor kurzfristig weitreichend negative Folgen für den Arbeitsmarkt und den Konsum. Seit langem ist Chiles ökonomische Situation **stark von der Weltwirtschaft sowie den wichtigen Handelspartnern Brasilien und China** abhängig. Die weltweite Eintrübung auf den Rohstoffmärkten und die ökonomischen Probleme beider Länder wirken

¹ Die Prognosen für das Bruttoinlandsprodukt (BIP) wurden in den Experten- und Unternehmerbefragungen der Zentralbank zum sechsten Mal innerhalb des Jahres 2015 korrigiert: inzwischen liegen sie bei 2,0 bis 2,5% für 2015. Vgl. GTAI unter

<https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Wirtschaftsklima/wirtschaftstrends,t=wirtschaftstrends-jahreswechsel-201516--chile,did=1361788.html> [18.02.2016]

² Vgl. Banco Central, zit. In la Tercera [17.02.2016].

³ Vgl. GTAI

<https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Wirtschaftsklima/wirtschaftstrends,t=wirtschaftstrends-jahreswechsel-201516--chile,did=1361788.html> [18.02.2016]

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

CHILE

DAVID GREGOSZ
NURIA HARTMANN

März 2016

www.kas.de/chile

sich deshalb unmittelbar auf chilenische Unternehmen aus. Daneben machen Analysten **die begonnenen Reformvorhaben der Regierung für die verhältnismäßig schlechten Wirtschaftszahlen** verantwortlich, da sie den chilenischen Privatsektor zusätzlich verunsichern und ernstzunehmende Zweifel an der Nachhaltigkeit einzelner Maßnahmen vorgebracht wurden. **Zusätzliche ökonomische und gesellschaftliche Verunsicherung entstand in den vergangenen Monaten durch das Aufdecken diverser Kartell- und Korruptionsskandale.** Hierzu zählen illegale Preisabsprachen, welche unterschiedliche Wirtschaftssektoren betreffen (Papier, Lebensmittelproduzenten, Supermarktketten, Arzneimittel in Apotheken sowie die chemische Industrie) und große Empörung unter den Konsumenten hervorgerufen haben, sowie Korruptions- und Steuerdelikte, die bis in die ersten Reihen der Politik reichen.

Darüber hinaus reißt die **stückweise Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten in Form illegaler Finanzierung von Wahlkampagnen** seit Monaten nicht ab. Für nachhaltiges Aufsehen sorgte der Mitte des Jahres 2013 aufgedeckte und aktuell gerichtlich untersuchte Fall "Penta", in welchem das gleichnamige Unternehmen aufgrund ausgestellter Rechnungen über nicht realisierte Tätigkeiten auf illegale Weise mehrere Wahlkampagnen (überwiegend von Kandidaten der rechts angesiedelten Partei UDI) finanzierte. Das chilenische Abgeordnetenhaus rief im Oktober 2014 eine spezielle Kommission zur Untersuchung des Falles aus. Im Januar 2015 klagte das Finanzamt 13 Verantwortliche wegen Steuerhinterziehung, Bestechung sowie Geldwäsche an, darunter Pablo Wagner, den ehemaligen Staatssekretär für Bergbau unter Präsident Sebastián Piñera, sowie ehemalige Senatoren, Abgeordnete, Bürgermeister sowie eigene Mitarbeiter des Finanzamtes. Im Rahmen dieser Untersuchungen wurde ein weiteres Steuerdelikt aufgedeckt, welches die chilenische Chemie- und Bergbaugesellschaft *Sociedad Química y Minera de Chile* (Abkürzung „Soquimich“ oder SQM) betrifft. Ebenso wie der Unternehmensgruppe Penta wird SQM das Ausstellen falscher Rechnungen zur illegalen Finanzierung von Wahlkampagnen beider Parteienlager und Reduzierung der Steuerlast vorgeworfen.⁴ Die benannten Fälle haben zu einer **wachsenden Unzufriedenheit der Bürger mit der Politik und ihrer Vertreter geführt**, gespeist aus einem mangelnden Grundvertrauen in die Politiker und Institutionen ihres Landes insgesamt. Ein weiteres, zu beobachtendes Phänomen ist ein signifikanter Mitglieder-Rückgang in allen Parteien. Keine einfache Situation für die junge chilenische Demokratie, die lange als Musterbeispiel in der Region galt.

Politische Gegenmaßnahmen zur „Schadensbegrenzung“

Um dem immensen Vertrauensverlust - auch in Ihre Person - entgegenzuwirken, führte Präsidentin Bachelet **im Mai 2015 eine umfassende Kabinettsumbildung durch**⁵, in dessen Folge neun von 23 Ministern ausgetauscht wurden. Außerdem richtete Frau Bachelet als Konsequenz aus den aufgedeckten Korruptionsskandalen **im März 2015 eine Beratungskommission** ein, welche konkrete politische Vorschläge zur Bekämpfung von Interessenskonflikten, Einflussnahme und Korruption erarbeiten sollte. Die aus parteiunabhängigen Experten gebildete „Engel“-Kommission (namensgebend war der Leiter der Kommission, Wirtschaftswissenschaftler Eduardo Engel) legte **im April 2015 einen Maßnahmenkatalog mit 234 Vorschlägen** vor. Diese umfassen Reformen im Bereich der Parteien- und Wahlkampffinanzierung, verschärfte Strafmaße bei Korruption, strengere Regulierung der Vergabe politischer Ämter, institutionelle Stärkung der chilenischen Wahlaufsichtsbehörde *Serve* sowie Stärkung der Integrität von Kommunen. Die zahlreichen Vorschläge der Engel-Kommission befinden sich derzeit noch im Prozess der Konkretisierung durch Gesetzesvorhaben, bislang wurden lediglich Einzelmaßnahmen umgesetzt. Trotz dem hektisch eingeschlagenen Kurs der Aufklärung und Aufarbeitung befindet sich die Zustimmung der Bevöl-

⁴ Vgl. La Tercera unter <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/05/674-630799-9-jorratt-hubo-presiones-de-interior-para-que-no-nos-siguieramos-metiendo-en-sqm.shtml>

⁵ Vgl. KAS-Länderbericht Mai 2015 unter <http://www.kas.de/chile/de/publications/41342/>

kerung zur Regierungsarbeit „in freiem Fall“⁶: **Die Popularität Michelle Bachelets hat sich seit ihrem Amtsantritt bis dato von anfänglichen über 60 % auf 26 % reduziert.**

Regierungsoffensive: Wandel durch Reformen

Trotz der bestehenden Schwierigkeiten auf politischer und wirtschaftlicher Ebene mühte sich die Regierung, mehrere Reformvorhaben voranzutreiben. Die Maßnahmen können drei zentralen Herausforderungen zugeordnet werden. Die Präsidentin hat es sich zum Anliegen gemacht

- **Korruption zu bekämpfen und mehr politische Transparenz zu schaffen**
- **der sozialen Ungleichheit entgegenzuwirken** sowie
- **ausländische Investitionen zu fördern**

Eine bereits umgesetzte, konkrete Anti-Korruptions-Maßnahme ist, dass seit dem 01.06.2015 in allen staatlichen Einrichtungen jeweils ein Verantwortlicher bestimmt wird, welcher der Finanzaufsichtsbehörde über Verdachtsfälle von Korruption berichtet. Diese wiederum muss an einer halbjährlichen Zusammenkunft mit Vertretern der Wirtschaftsprüfung der Regierung teilnehmen. Um gegen die Unregelmäßigkeiten bei der **Parteienfinanzierung** vorzugehen und das Vertrauen in die Institutionen wieder herzustellen, kündigte Bachelet den Entwurf eines neuen **Gesetzes zur Stärkung und Transparenz der Demokratie** an, welches unter anderem die Finanzierung politischer Parteien gesetzlich regeln soll.⁷ In erster Linie, um mehr Chancengleichheit unter den politischen Parteien zu schaffen. So wurde eine staatliche Finanzierung der Parteien beschlossen, welche aus einem festen Sockel (20% der gesamten staatlich bereitgestellten Mittel), der proportional auf alle konstituierten Parteien verteilt wird, sowie einer zusätzlichen Zuwendung (80% der Mittel) gemäß dem Anteil der Wählerstimmen besteht. Die Zuwendung der staatlichen Mittel soll vierteljährlich durch die Wahlbehörde stattfinden und die neue Finanzierungsstruktur noch im ersten Semester 2016 in Kraft treten.⁸ Der staatlich gezahlte Beitrag soll laut Regierung vor Allem in Forschung, Förderung der Partizipation und öffentliche politische Bildung investiert werden. Des Weiteren wurden **finanzielle Ausgabenbeschränkungen für Wahlkampagnen** von Kandidaten und Parteien eingeführt und eine **stärkere Regulierung der Wahlkampagnen** durch die Wahlaufsichtsbehörde beschlossen. Hinzu kommen verschärfte Strafen und Sanktionen bei Korruption und Wahlmanipulation, Maßnahmen gegen die Vetternwirtschaft mittels genauer Überprüfung der Postenvergaben, Verhinderung des „Dreh-tür-Effekts“ (kein schneller Wechsel von Funktionären zwischen politischen und wirtschaftlichen Ämtern) sowie mehr Befugnisse und Unabhängigkeit der Wahlbehörde *Servei*.^{9 10}

Maßnahmen zur Reduktion der sozialen Ungleichheit

2014 wurde die Steuerreform (*Reforma Tributaria*)¹¹ beschlossen, welche **etappenweise zwischen 2014 und 2018 umgesetzt** wird. Sie dient dazu, höhere Steuereinnahmen zu generieren, um insbesondere die Bildungsreform zu finanzieren.¹² Im Jahr 2014 wurden bereits höhere Besteuerungssätze auf alkoholische und zuckerhaltige Getränke sowie Tabak

⁶ Vgl. <http://www.publimetro.cl/nota/cronica/cadem-popularidad-de-bachelet-continua-en-caida-libre-y-llega-a-23/xIQofv!6Br8y1LyHuAZ/>

⁷ Vgl. <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/01/16/fortalecimiento-y-transparencia-de-la-democracia/>

⁸ <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2016/01/680-666041-9-estado-destinara-este-ano--6000-millones-para-financiar-a-los-partidos-politicos.shtml>

⁹ <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/09/674-647981-9-las-diferencias-entre-la-comision-engel-y-el-congreso.shtml>

¹⁰ Informationen auf englisch zu diesem Thema, Vgl. OECD unter http://www.oecd-ilibrary.org/governance/financing-democracy/chile_9789264249455-9-en

¹¹ Vgl. Länderbericht Chile Juli 2014 (<http://www.kas.de/chile/de/publications/39275/>)

¹² <http://www.reformatributaria.gob.cl/principales-modificaciones.html>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

CHILE

DAVID GREGOSZ
NURIA HARTMANN

März 2016

www.kas.de/chile

eingeführt, gefolgt von dem Beginn einer sukzessiven Erhöhung der Körperschaftssteuer von 20% im Jahr 2014 auf 22,5% 2015 und 24% ab diesem Jahr 2016, mit weiterer Erhöhung auf 25% (27%) bis zum Jahr 2017 (2018)¹³. Ebenso wurde 2015 eine jährliche Kraftfahrzeugsteuer für private Pkw-Neuwagen und strengere Maßnahmen gegen Steuerflucht und Steuerumgehung eingeführt. Das durch die Reform generierte Steueraufkommen soll den Chilenen in sukzessiver Weise einen kostenlosen Zugang zur Universitätsbildung ermöglichen und ist besonders im Hinblick auf die durch den niedrigen Kupferpreis gesunkenen Wirtschaftseinnahmen ein wichtiger Stabilisator.¹⁴

Aktueller Stand der Bildungsreform

Seit der Rückkehr zur Demokratie im Jahr 1990 ist die Reformierung des Bildungssystems eine durch intensive Proteste der Bevölkerung charakterisierte Forderung. Seitdem unter Pinochet 1981 private Bildungsinstitutionen erlaubt wurden, schossen diese „wie Pilze aus dem Boden“, während öffentliche Einrichtungen ab 1981 immer weniger staatliche Unterstützung bekamen und seitdem chronisch unterfinanziert sind.¹⁵ Dies hat insbesondere die Universitätsausbildung zu einem exklusiven Gut in Chile gemacht. „Bildung ist ein Recht, das in der ganzen Gesellschaft sichergestellt werden muss“, bekräftigte Präsidentin Michelle Bachelet mehrfach¹⁶, weshalb diese besondere Priorität in ihrer Reformagenda besitzt. Nach einer langen, durch Versprechen, Forderungen und Protesten geprägten Periode, wurde 2015 die Umgestaltung mehrerer Sektoren im chilenischen Bildungswesen initiiert. Die Reform zielt auf drei Teilbereiche ab: Reform des Kinderkrippen- und Kindergartensystems, Reform der Bildung im Allgemeinen sowie die Reform der höheren Bildung.

Kostenloser Zugang zur Hochschulbildung

Am 11. Januar 2016 verkündete die Staatssekretärin für Bildung Valentina Quiroga, dass der Rechnungshof das Dekret unterschrieb, durch welches 200 Billionen chilenische Peso (etwa 260 Mio. Euro) an die öffentlichen Universitäten überwiesen wurden. So können **im Jahr 2016 mehr als 40 000 Studenten an 30 Universitäten kostenlos studieren**. Laut Bildungsministerium gibt es außer den ersten 40.000 Studenten noch weitere 80.000 Jugendliche in höheren Semestern, welche die Voraussetzungen für staatliche Finanzierung erfüllen, wodurch sich eine Gesamtzahl an begünstigten Studenten von 120.000 ergibt. Laut Quiroga müssten insgesamt 160.000 Studenten in Zukunft nicht mehr für ihre Hochschulbildung zahlen.¹⁷ Das Versprechen, dass bis 2018 70% und bis 2020 100% der Studierenden einen Zugang zu kostenloser Universitätsbildung erhalten, wird sehr kritisch gesehen.

Bewertung und Schlussfolgerungen

Wie deutlich wurde, arbeitet die Regierung auf mehreren Baustellen gleichzeitig, um die sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen in Chile zu verbessern. Die zahlreichen **Reformvorhaben** kamen dabei aufgrund inner- und intraparteilicher Diskussionen nicht immer effizient, sondern langsamer voran, als geplant. Nichtsdestotrotz wurden von den grundsätzlichen Schwerpunkten des Regierungsprogramms von Michelle Bachelet, Steuer-, Bildungs- und Verfassungsreform,¹⁸ zwei aktiv angegangen (Steuer- und Bildungssystem). Die ersten

¹³ Es wurden zwei mögliche Steuersysteme für Unternehmen eingeführt, auf welche diese sich festlegen müssen. Im sogenannten „integrierten“ System erhöht sich die Körperschaftssteuer bis 2017 auf 25%, im „semi-integrierten“ System bis 2018 auf 27%. Vgl. <http://reformatributaria.gob.cl/>

¹⁴ <http://reformatributaria.gob.cl/noticias/la-reforma-tributaria-y-su-gran-aporte.html>

¹⁵ Vgl. http://www.dipres.gob.cl/594/articles-21669_doc_pdf.pdf

¹⁶ http://www.tvn-2.com/mundo/suramerica/reforma-educativa-chilena-felices-estudiantes_0_4390810955.html

¹⁷ <http://www.mineduc.cl/2016/02/11/4351/>

¹⁸ Regierungsprogramm abrufbar unter <http://michellebachelet.cl/programa/>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

CHILE

DAVID GREGOSZ

NURIA HARTMANN

März 2016

www.kas.de/chile

Maßnahmen des Prozesses hin zu einer Verfassungsreform begannen erst im Oktober 2015. Fraglich bleibt, ob die zahlreichen Einzelmaßnahmen, die mit den drei Reformen verbunden sind, noch in der zweiten Regierungshälfte abgeschlossen werden können. Einige Beobachter glauben, dass sich die Präsidentin mit einer „überambitionierten“ Reformagenda übernommen habe und nun kein Reformprojekt vernünftig abschließen könne. Befürworter wenden ein, dass Chiles politisches System dringend eine Rossskur braucht, weil der Anschluss an die OECD-Welt sonst nicht gelingen kann. Was die **wirtschaftliche Situation** angeht, so ist, um das abgeflaute Wirtschaftswachstum wieder anzukurbeln, eine Diversifizierung der Exportgüter zur Reduzierung der Abhängigkeit von einem Exportgut (Kupfer) und einem bedeutenden Exportpartner (China) notwendig. In diesem Zusammenhang könnte eine stärkere Nutzung weiterer Ressourcen (wie beispielsweise Lithium und Erneuerbare Energien) bedeutsam werden. Auch die Wiederherstellung des Vertrauens in institutionelle Strukturen ist für das Werben um Direktinvestitionen essentiell. Um sich den Industriestaaten weiter anzunähern, sollte die ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen dringend minimiert werden. Dabei kommt einem inklusiven Bildungssystem eine Schlüsselrolle zu, letztlich auch, um die Arbeitsproduktivität zu erhöhen und die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. **Aus politischer Perspektive** lässt sich festhalten, dass die Regierungskoalition *Nueva Mayoría* in den letzten zwei Jahren nicht immer geschlossen agierte. Die etlichen Reformvorhaben und Gesetzesentwürfe riefen sowohl inner- als auch intraparteiliche Debatten hervor, was bei einer Anzahl von sieben Parteien nicht verwunderlich ist. Die Präsidentin rief ihre Koalition in den letzten Monaten zum Zusammenhalt auf und mahnte an, die gemeinsamen Interessen über Partikularinteressen zu stellen. Der Versuch, sich auch innerhalb der eigenen Regierungskoalition abzugrenzen ist der Tatsache geschuldet, dass die Präsidentschaftswahlen 2017 am Horizont aufscheinen. Noch ist nicht klar, ob- mit welchen Kandidaten die Parteien ins Rennen gehen. Die zunehmende politische Verdrossenheit und der Vertrauensverlust der Bevölkerung in Politiker und die „Politik“, stellt eine große Bewährungsprobe für die Regierung dar. **Am 23. Oktober 2016 finden Kommunalwahlen statt**, schon dort wird sich die schlechte politische Stimmung unmittelbar niederschlagen. Eine effiziente Umsetzung der Reformversprechen kann sich nur effektiv auf Zustimmung und politische Partizipation auswirken, wenn die Bevölkerung konkrete Ergebnisse erfährt. Um die aktuell herrschende politische Verdrossenheit effektiv zu bekämpfen, bleibt der *Nueva Mayoría* in der zweiten Regierungshälfte noch viel zu tun. Sie braucht greifbare Ergebnisse.