

2. Juni 2020

Länderbericht

Auslandsbüro Chile



Chile – Musterschüler am Scheideweg

Covid-Pandemie nährt Hoffnung auf überparteilichen Dialog

Andreas Klein & Georg Sternal

Die Corona-Krise hat Chile fest im Griff. Angesichts rasant steigender Infektionszahlen, sowie der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der verhängten Quarantäne-Maßnahmen ist Staatspräsident Sebastián Piñera in diesen Tagen mit dem Vorschlag eines nationalen Übereinkommens auf die Opposition in dem nicht erst seit den sozialen Unruhen des vergangenen Jahres politisch zutiefst gespaltenen Landes zugegangen. Noch verhält sich die Opposition skeptisch abwartend auf den jüngsten Vorschlag des Präsidenten. Dennoch besteht die zarte Hoffnung auf einen überparteilichen Dialog, in dem die seit der Rückkehr zur Demokratie auf der Strecke gebliebenen strukturellen Herausforderungen des Landes angegangen werden.

Die Covid-Pandemie trifft in Chile auf ein wirtschaftlich angeschlagenes, politisch stark polarisiertes und gesellschaftlich verunsichertes Land.

Proteste und soziale Unruhen

Die zum Teil von massiver Gewalt begleiteten sozialen Proteste im Oktober und November 2019 haben Veränderungsprozesse in Gang gesetzt, deren Entwicklung weitgehend offen ist. Die Erwartungen reichen von der Hoffnung auf ein sozial gerechteres Gesellschaftsmodell nach europäischem Muster bis zum Bangen um einen Absturz in Populismus, Korruption und Inkompetenz im Stile Venezuelas.

Was ursprünglich als Widerstand gegen die Fahrpreiserhöhung im öffentlichen Personennahverkehr in Santiago begann, weitete sich rasch zu landesweiten Protesten gegen herrschende soziale Ungleichheit und das politische Establishment aus. Nach rund drei Monaten wiederkehrender teilweise mit Gewalt vorgetragener Demonstrationen waren 34 Todesopfer und mehr als 3.000 Verletzte zu beklagen. Noch immer sind zahlreiche Klagen wegen polizeilicher Gewalt und Verletzung der Menschenrechte gegen eingesetzte Sicherheitskräfte anhängig.

Die Unruhen ließen auch dann nicht nach, nachdem die seit März 2018 im Amt befindliche Regierung um Staatspräsident Sebastián Piñera mit sofort umzusetzenden Zugeständnissen wie beispielsweise der Anhebung des Mindestlohnes auf die Demonstrierenden zugegangen war. Noch im November hatten sich Regierung und Opposition auf eine Verfassungsreform verständigt, die mit einer Volksbefragung am 26. April initiiert werden sollte. Gerade als die meisten Menschen aus ihren Sommerurlauben Anfang März zurückgekehrt waren und sich sowohl Protestierende als auch Regierende auf die Vorbereitung des Referendums einstellten, wurde der erste mit dem neuartigen Covid-19-Virus Infizierte aus der 400 Kilometer südlich von Santiago gelegenen Kreisstadt Talca gemeldet.

Dynamische Quarantäne

Im Gegensatz zum Nachbarland Peru, wo Präsident Martín Vizcarra praktisch das ganze Land seit Mitte März unter eine strenge Quarantäne gestellt hatte, versuchte das chilenische Gesundheitsministerium die Ausbreitung des Virus zunächst mit einer Strategie der „dynamischen Quarantäne“ (*cuarentena dinámica*), d.h. mit zeitlich und geografisch limitierten Beschränkungen, einzudämmen.

Nach dem exponentiellen Anstieg der Infiziertenzahlen auf knapp 40.000¹, von denen zwei Drittel in der Hauptstadtregion gemeldet sind, ist seit dem 15. Mai in der Region Metropolitana, der Hauptstadtregion, eine Totalquarantäne verhängt. Betroffen davon sind rund 7,4 Millionen Menschen. Streng reglementiert und nur mit einer über ein virtuelles Kommissariat (<https://comisariavirtual.cl/>) herunterzuladenden Sondergenehmigung dürfen die Menschen ihre Häuser und Wohnungen verlassen, um einzukaufen, zum Arzt oder in die Apotheke zu gehen oder den Hund auszuführen.

Dass die Auflagen auch für staatliche Autoritäten gelten, musste der Vizepräsident des Senats, Rabindranath Quinteros, erfahren, der trotz eines noch ausstehenden Covid-Testergebnisses eine Reise von Santiago in seinen südlich gelegenen Wahlkreis Puerto Montt angetreten hatte. Mit dem zunächst positiven, mittlerweile negativen Testergebnis lief er Gefahr nicht nur etliche Personen in seinem Umfeld anzustecken, sondern muss zusätzlich mit einem Strafverfahren rechnen. Die 25 übrigen mit Senator Quinteros in der betreffenden Woche tagenden Senatoren haben sich zwischenzeitlich in präventive Quarantäne begeben.

Mittlerweile hat das Virus auch die Moneda, den Regierungspalast, erreicht. Nachdem seit Ende Mai bereits der Minister für Öffentliche Aufgaben, Alfredo Moreno, positiv auf Covid-19 getestet wurde, liegt nun das positive Testergebnis des Energieministers Juan Carlos Jobet vor. Daneben ist mit der Abgeordneten Marcela Sabat die erste Vertreterin des chilenischen Abgeordnetenhauses positiv auf das Virus getestet worden.

Das Gesundheitssystem

Chile verfügt über etwas mehr als 38.000 Krankenhausbetten, was gut zwei Betten pro 1.000 Einwohner entspricht.² Die staatlichen Ausgaben für das Gesundheitswesen belaufen sich auf ca. 8,5% des Bruttosozialproduktes,

dennoch weist das Gesundheitssystem des Landes starke Schief lagen auf. Rund die Hälfte der Ausgaben konzentriert sich auf Privatversicherte, die nur etwas mehr als ein Fünftel der Bevölkerung ausmachen. Knapp 14 Millionen der gut 18 Millionen Chilenen sind dagegen auf die staatliche Gesundheitsversicherung Fonasa angewiesen, für die pro Kopf deutlich weniger Geld zur Verfügung steht. Ähnliche Ungleichgewichte ergeben sich beim Blick auf die Arbeit der rund 40.000 Ärzte in Chile. Sie widmen etwa die Hälfte ihrer Arbeitsstunden den Privatpatienten. Fonasa-Patienten müssen im Durchschnitt deutlich länger auf einen Arzt- bzw. Operationstermin warten und der Arzt hat meist weniger Zeit für sie.³

Bei den Geräten zur künstlichen Beatmung, die für Covid-19-Patienten in kritischem Zustand überlebenswichtig sind, haben die chilenischen Gesundheitsbehörden in den letzten Wochen zusätzliche Kapazitäten geschaffen. Vor Ausbruch der Pandemie standen landesweit gut 1.200 Geräte zur Verfügung. Durch Zukäufe und die Umwandlung von Anästhesiegeräten liegt die Kapazität mittlerweile bei knapp 2.200 Apparaten. Im Rahmen des Ausnahmezustandes erliess das Gesundheitsministerium per 1. April eine Verordnung, die den Gesundheitsbehörden den Zugriff auf sämtliche – staatliche wie auch private – Kapazitäten an Krankenhausbetten und Beatmungsgeräten erlaubt.

Während am Anfang der Pandemie die gesundheitliche Infrastruktur des Landes dem Ansturm der Covid-19-Patienten verhältnismäßig gut standhielt, führt der Anstieg der Infiziertenzahlen in den vergangenen Tagen mit durchschnittlich mehr als 4.000 Neuinfizierten pro Tag die Krankenhäuser in der Hauptstadtregion an die Grenze der Belastbarkeit. Nach jüngsten Angaben der Chilenischen Gesellschaft für Intensivmedizin sind mittlerweile 99 Prozent der Intensivbetten in Santiago belegt. Gesundheitsminister Jaime Mañalich hat daher die Krankenhäuser angewiesen, ihre Intensivkapazitäten bis zum 15. Juni zu verdoppeln. Kurzfristig werden Intensivpatienten aus der Hauptstadt in Regionalkrankenhäuser mit entsprechenden Kapazitäten ausgeflogen.

¹ Bis zum 29. Mai ist die Zahl der Infizierten auf knapp 90.000 angestiegen, bei rund 900 registrierten Toten in Folge einer Covid-19-Infektion.

² Zum Vergleich: Deutschland verfügt über rund 500.000 Krankenhausbetten (2017), was gut 6 Krankenhausbetten pro 1.000 Einwohner entspricht.

³ <http://www.britcham.cl/wp-content/uploads/2020/04/CER-I-2020.pdf>

Hilfsmaßnahmen der Regierung

Bereits im vergangenen Jahr sorgten die Proteste ab Oktober für einen massiven Einbruch des Wirtschaftswachstums sowie der Investitionsbereitschaft. Die Arbeitslosenquote, die im Oktober noch bei 7 Prozent lag, wird in Folge der Lockdown-Maßnahmen deutlich in den zweistelligen Bereich steigen. Allein im März kam es zu 300.000 Entlassungen. Der Internationale Währungsfonds rechnet für Chile mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 4,5%.⁴

Bereits im März brachte die Regierung ein erstes wirtschaftliches Hilfsprogramm auf den Weg, das unter anderem Steuererleichterungen, Direktauszahlungen an Bedürftige, Maßnahmen zum Arbeitsschutz sowie die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel für das Gesundheitssystem umfasst. Im April wurde das Hilfsprogramm für Klein- und Mittelständische Unternehmen sowie für im informellen Sektor Beschäftigte erweitert. Insgesamt umfasst das Programm ein Volumen von USD 17 Milliarden, was einem Anteil von knapp 7% des chilenischen BSP entspricht.

Darüber hinaus hat das Parlament das „Gesetz zum Schutz der Beschäftigung“ verabschiedet. Unternehmen, deren Geschäftsaktivitäten durch die Pandemie in Mitleidenschaft gezogen sind, können im Rahmen des Gesetzes die Gehaltszahlungen an ihre Mitarbeiter temporär suspendieren. Rechtlich besteht das Arbeitsverhältnis weiter und kann nach Beendigung der Krise wiederaufgenommen werden. Gleichzeitig haben die betroffenen Arbeitnehmer das Recht, die Arbeitslosenversicherung AFC in Anspruch zu nehmen. Alternativ können Unternehmen und Mitarbeiter auch eine Vereinbarung zur Teilzeitarbeit für bis zu fünf Monate aushandeln. Das Gesetz zwingt Unternehmen, die von einer Suspendierung der Gehaltszahlungen Gebrauch machen, allerdings nicht zu einer Beschäftigungsgarantie. Bis zum 15. Mai nahmen bereits mehr als 86.000 Unternehmen das Beschäftigungsgesetz in Anspruch und setzten so die Gehaltszahlungen an eine halbe Millionen Arbeitnehmer aus.⁵

Bei den zahlreichen ver- und überschuldeten Privathaushalten kommt das Ausbleiben des monatlichen Einkommens dem Schritt in die Insolvenz gleich. Insbesondere im nach wie vor großen informellen Sektor sowie bei den zahlreichen im Niedriglohnsektor Beschäftigten ist die existentielle Not groß. In einer einmaligen Unterstützungszahlung i.H.v. USD 100 für Bedürftige und Niedrigverdiener versuchte die Regierung in einem ersten Schritt zu reagieren. Hinzu beschloss die Regierung ein gestaffeltes „Noteinkommen für Familien“ für zunächst drei Monate. Rund 4,5 Millionen Chilenen – fast ein Viertel der Gesamtbevölkerung des Landes – sind bezugsberechtigt.

Finanziert wird das Covid-19-Paket in Teilen über zwei Staatsfonds, die in den Jahren 2006 und 2007 ursprünglich zur Absicherung von Pensionsverpflichtungen (*Fondo de Reserva de Pensiones*, FRP) sowie als generelle Rücklage für wirtschaftliche und soziale Stabilisierungsmaßnahmen (*Fondo de Estabilización Económica y Social*, FEES) eingerichtet wurden. In Summe wiesen beide Fonds Ende Februar 2020 einen Saldo von rund USD 23 Milliarden aus. Bereits Ende 2019 hatte das Land USD 2,6 Milliarden aus dem Stabilitätsfonds entnommen, um Adhoc-Maßnahmen im Zuge der sozialen Unruhen zu finanzieren. Weitere USD 2 Milliarden kommen aus der Umschichtung im laufenden Budget. Der Rest wird durch Neuaufnahme von Krediten finanziert. Die Staatsverschuldung wird in Folge auf rund 30% des BIP ansteigen. Das ist für Chile der höchste Wert seit fast dreißig Jahren.

Die chilenische Regierung wird mit zusätzlichen Ausgaben, die insgesamt etwa 15 Prozent des jährlichen BIP entsprechen, auf die Auswirkungen der Pandemie reagieren. Damit nimmt Chile den ersten Platz im regionalen Vergleich der Länder Lateinamerikas ein.⁶ Zugute kommt dem Land die zurückhaltende Ausgabenpolitik der letzten Jahre, so dass bei langanhaltender Krise im Zweifelsfalle noch weitere unterstützende Maßnahmen ergriffen werden können.

⁴ <https://www.imf.org/en/Countries/CHL>; aufgerufen am 20. Mai 2020.

⁵ La Tercera/Pulso vom 20. Mai 2020, S. P2

⁶ <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-y-gestion-fiscal-durante-la-pandemia-y-la-post-pandemia-en-america-latina-y-el-caribe/>; aufgerufen am 17. Mai 2020.

Hoffnung auf politischen Dialog

Dennoch, die existentielle Not ist für viele Menschen greifbar. Nicht nur aus entfernten Regionen des 4.300 Kilometer langen Landes berichten die Kommunalpolitiker von den prekären Verhältnissen, in denen sich angesichts der verhängten Quarantänemaßnahmen und des wirtschaftlichen Lockdown viele Menschen befinden, denen das Notwendigste zum Überleben fehlt.

Zwar ist es in Chile gelungen, durch ein rasantes wirtschaftliches Wachstum den Anteil der Menschen in absoluter Armut in den Jahren 2000 bis 2017 von 30% auf unter 4% zu reduzieren, dennoch leben mehr als 30% der Chilenen nach wie vor in wirtschaftlich und sozial anfälligen Bedingungen. Vielerorts organisieren sich in diesen Tagen in den Armenvierteln Santiagos private Suppenküchen und Nachbarschaftshilfen, um nicht zuletzt den zahlreichen Schülerinnen und Schülern die eine warme Mahlzeit am Tag zu organisieren, die sie unter normalen Bedingungen in den für den Augenblick ausgesetzten öffentlichen Schulen erhalten würden. Seit dem 22. Mai hat die Regierung mit der Verteilung von 2,5 Millionen Lebensmittelpaketen an bedürftige Familien begonnen.

Trotz aller staatlichen Hilfsmaßnahmen sitzt das allgemeine Misstrauen gegenüber den Regierenden nach wie vor tief. Die Zustimmung zur Krisenpolitik der Regierung bleibt mit 34% verhältnismäßig schwach.

Wie schnell die Stimmung erneut kippen kann, hat das Wochenende des 16./17. Mai gezeigt, als im Stadtteil El Bosque trotz Quarantäne und Versammlungsverbot Jugendliche gegen die Maßnahmen der Regierung demonstrierten und sich gewaltsame Auseinandersetzungen mit der Polizei lieferten. Auch in weiteren Stadtteilen Santiagos kam es zu Störungen durch Barrikaden und kleinere Brände. Diese jüngsten Ausschreitungen führen vor Augen, dass die sozialen Proteste vom Ende des vergangenen Jahres lediglich für den Augenblick ausgesetzt sind.

Die Rufe nach einem vorzeitigen Rücktritt Piñeras, die zwischen Oktober 2019 und Januar 2020 laut und häufig zu hören waren, sind

zumindest für den Augenblick verklungen. Die unmittelbare Sorge um Gesundheit und Arbeitsplatz hat die Forderung nach Systemwechsel und Verfassungsänderung vorübergehend von der gesellschaftlichen Tagesordnung verdrängt.⁷

Vor allem die Opposition von Christdemokraten über Sozialdemokraten bis zu den Kommunisten sieht in einem neuen Verfassungsentwurf die endgültige Überwindung der 17jährigen Militärdiktatur Augusto Pinochets. Mit der Zuspitzung der Gesundheitskrise und der wahrscheinlichen Verlängerung des Ausnahmezustandes über den 15. Juni hinaus befürchten sie eine weitere Verschiebung des Verfassungsreferendums, das nun für den 25. Oktober geplant ist.

Angesichts der dramatischen Entwicklungen der zurückliegenden Wochen hat Präsident Piñera am 25. Mai die politischen Kräfte von Regierung und Opposition zu einem „*gran acuerdo nacional*“, einem nationalen Übereinkommen zur Überwindung der sozialen und wirtschaftlichen Krise aufgerufen. In ersten Reaktionen zeigten sich die Vertreter der Mitte-Links-Opposition von den Christdemokraten bis Frente Amplio skeptisch, aber gesprächsbereit. - Einzig die Kommunistische Partei hat das Gesprächsangebot des Präsidenten abgelehnt. - Die Details sollen bereits in den nächsten Wochen ausgehandelt werden.

Ausblick

Die bislang getroffenen und umgesetzten Maßnahmen können nicht über die nach wie vor tiefgreifenden strukturellen Probleme Chiles hinwegtäuschen. Vielmehr verstärkt die Gesundheitskrise noch das Auseinanderdriften der gesellschaftlichen Schichten. Die Schwächsten und Ärmsten der Gesellschaft bekommen auch in Chile am härtesten die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie zu spüren. Hinzu kommen die seit der Rückkehr zur Demokratie Anfang der 1990er Jahre ungelösten Probleme im sozialen, Gesundheits- und Bildungsbereich, die Auslöser der Proteste des vergangenen Jahres waren. Der einstige

⁷ Siehe Umfrage von cadem: <https://www.cadem.cl/encuestas/plaza-publica-no-331-18-de-mayo/>; aufgerufen am 20. Mai 2020.

Musterschüler steht gegenwärtig mit dem Rücken zur Wand.

Wenn es allerdings einen optimistischen Ausblick auf die Krise geben sollte, dann ist dies die Möglichkeit, dass sich angesichts der aufgestauten Herausforderungen des Landes die großen politischen Lager zu einem gemeinsamen Politikansatz durchringen, damit die unbestreitbaren wirtschaftlichen Erfolge der

letzten drei Jahrzehnte nicht nur für wenige ohnehin schon Wohlhabende, sondern für möglichst viele etwas abwerfen. Wenngleich die Skepsis und das Misstrauen auf beiden Seiten noch tief sitzen, zeigen die Signale der vergangenen Tage in Richtung Dialog.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Andreas Klein
Leiter Auslandsbüro Chile
Hauptabteilung Europäische und
Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de/chile

andreas.klein@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)