



**Abteilung für Stadt- und Regionalentwicklung
Department of Urban and Regional Development**



Johannes Jäger

**Die Privatisierung des Pensionssystems in Lateinamerika:
Ursachen und Folgen des Experiments in Chile**

SRE-Discussion 60

1998

SRE

Die Privatisierung des Pensionssystems in Lateinamerika - Ursachen und Folgen des Experiments in Chile¹

1981 war Chile das erste Land in Lateinamerika, das sein Pensionssystem radikal umstellte und ein - von wenigen Ausnahmen abgesehen - durchgängiges von privaten Fonds administriertes individuelles Kapitaldeckungsverfahren einführte. Neben diesem staatlichen Kernbereich wurden auch andere Sozialbereiche, so z.B. das Gesundheitssystem und auch die Krankenversicherung, weitgehend privatisiert. Die Transformation des Pensionssystems war Teil eines umfassenden Umbaus der chilenischen Wirtschaft und Gesellschaft, der von der Militärdiktatur zwischen 1973 und 1989 exekutiert wurde. In der Zwischenzeit wurden auch von weiteren lateinamerikanischen Ländern, wie z.B. Uruguay, Argentinien, Peru und Kolumbien, Pensionsreformen durchgeführt, die sich am Musterbeispiel Chile orientierten, allerdings in ihrer Radikalität hinter dem chilenischen Experiment zurückblieben. Der Frage, ob bzw. für welche Gruppen es vorteilhaft ist, sich an diesem Experiment zu orientieren, wird in diesem Artikel anhand der Entwicklungen in Chile nachgegangen.

Im folgenden wird zunächst ein kurzer Überblick über die Einführung und Funktionsweise des neuen Pensionssystems, wobei vor allem der Kernbereich Alterspension behandelt wird, gegeben. Im Anschluß daran werden die wichtigsten polit-ökonomischen Ursachen und Hintergründe für die radikale Umstellung des Pensionssystems und die dahinter steckenden Interessen analysiert. In weiterer Folge werden die wichtigsten Auswirkungen der Transformation des Pensionssystems auf den Staatshaushalt, den Akkumulationsprozeß und die Verteilung untersucht. Im abschließenden Punkt werden neben einem kurzen Resümee die Frage der gesellschaftlichen Auswirkungen sowie der zukünftigen Spielräume in der Pensionspolitik kurz angesprochen.

1. Einführung und Funktionsweise des privatisierten Kapitaldeckungsverfahrens

Insgesamt zählte das chilenische Sozialsystem in den 60er und Anfang der 70er Jahre zu den fortschrittlichsten Lateinamerikas. Es deckte alle wichtigen Risiken ab, erreichte beinahe die gesamte Bevölkerung und offerierte relativ großzügige Leistungen (Gillon/Bonilla 1992: 201). Das bis 1981 bestehende Pensionssystem war nach dem Umlageverfahren organisiert und wurde von über 30 verschiedenen öffentlichen Pensionskassen für unterschiedliche Branchen und Beschäftigtengruppen administriert, was eine gewisse Unübersichtlichkeit und Differenziertheit der Beitragszahlungen sowie der Pensionsansprüche und damit auch eine

¹Dieser Artikel entstand im Rahmen des laufenden FWF-Forschungsprojektes "Zum Zusammenhang der Entwicklung von ökonomischem Raum und der Territorialität und Form politischer Regulierung" an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Privilegierung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen und einen relativ hohen administrativen Aufwand mit sich brachte. Bereits Anfang der 70er Jahre traten viele Parteien mit dem Anspruch an, das Pensionssystem zu reformieren, wobei jedoch immer am Umlageverfahren festgehalten werden sollte. (vgl. Arellano 1988: 78ff.)

Im Jahre 1981 wurde das Pensionssystem auf ein von privaten Pensionsfonds (Administradoras de Fondos de Pensiones - AFP) administriertes individuelles Kapitaldeckungsverfahren umgestellt. Diese Umstellung war bereits seit einigen Jahren vorbereitet worden und der radikalen Änderung des Pensionssystems waren bereits einige kleinere Reformen vorangegangen, die die Pensionsansprüche reduzierten (Diamond/Valdés-Prieto 1994: 273). Die Pensionsreform betraf das ganze Sozialversicherungssystem. Eine Ausnahme bildeten jedoch das Militär und die Polizei, welche von dieser Reform nicht erfaßt wurden und die ihr Pensionssystem nach dem Umlageverfahren bis dato beibehalten konnten.² In diesem neuen System wird der Wert der Pensionen durch individuelles Ansparen in einem von derzeit 13 konkurrierenden Pensionsfonds, die die Mittel in Finanzinstrumenten anlegen, bestimmt. Es besteht Versicherungspflicht und jeder ArbeitnehmerIn muß für die Alterspension 10 % seines/ihrer Einkommens (Untergrenze: ca. 150 US\$, Obergrenze ca. 2.000 US\$ pro Monat) bei einem von ihm/ihr gewählten Pensionsfonds abliefern (Superintendencia de AFP 1998). Für eine Versicherung bei Invalidität sowie für Pensionen für Familienangehörige nach dem Tod des/der PensionsnehmerIn sind zwischen 2,5 und 3,7 % zusätzlich zu bezahlen (vgl. Gillon/Bonilla 1992: 207). Der gesamte Ertrag aus dem Fonds wird auf die individuellen Pensionskonten aufgeteilt. Die AFPs finanzieren sich zum Teil über fixe Gebühren für jeden/r BeitragszahlerIn und zum Teil über proportionale Gebühren auf dessen/deren Einkommen. Die ArbeitgeberInnen leisten im Unterschied zum vorherigen System keinen Beitrag zur Pensionsversicherung der ArbeiterInnen, auch der Staat trägt zu den regulären Pensionskonten nichts bei (Gillon/Bonilla 1992: 194). Mit dem Erreichen des Pensionsalters (bei Männern 65 Jahre, bei Frauen 60 Jahre), besteht die Möglichkeit, den Wert des Pensionskontos an eine Versicherung zu überschreiben (wofür allerdings neuerlich Spesen anfallen), welche eine jährliche lebenslängliche Rente bezahlt, oder er/sie kann die Rente direkt vom Pensionsfonds erhalten und einen Teil seiner Ersparnisse noch bei ihm belassen und diese zu einem späteren Zeitpunkt abrufen. Wurde insgesamt eine bestimmte Mindestsumme einbezahlt, die für eine knapp über der Mindestpension liegende Rente reicht, so kann auch vor Erreichen des gesetzlichen Pensionsalters eine Pension beantragt werden. Hat einE ArbeiterIn zu geringe Mittel akkumuliert, um die Mindestpension zu bekommen, so wird der Differenzbetrag - wenn mindestens 20 Jahre lang eingezahlt wurde - vom Staat getragen (vgl. Marcel/Arenas 1992: 15). Darüber hinaus springt der Staat beim Bankrott einer

² Das Vertrauen von Seiten des Militärs und der Polizei - den zentralen Stützen des Terrorregimes - in das private Kapitaldeckungsverfahren dürfte sich daher wohl in Grenzen gehalten haben. Denn diese Gruppen erfuhren während der Zeit der Militärdiktatur eine Reihe von finanziellen und sozialen Besserstellungen, wozu wohl auch die Beibehaltung des traditionellen Pensionssystems gehören dürfte.

Pensionskasse ein und muß gleichzeitig noch das alte Pensionsversicherungssystem aufrecht³ erhalten.

2. Polit-ökonomische Ursachen der Transformation des Pensionssystems

Einführung und Wechsel des Pensionssystems hängen eng mit den jeweiligen Entwicklungsstrategien und den sozialen Kräfteverhältnissen zusammen. Das erste Pensionssystem wurde in Chile 1924 gemeinsam mit einem allgemeinen Sozialversicherungssystem nach langjährigen gesellschaftlichen Auseinandersetzungen aufgrund des starken Drucks der Arbeiterschaft eingeführt und expandierte in der Folge. In den 50er Jahren wurde das Pensionssystem, welches anfangs als Kapitaldeckungsverfahren ausgestaltet war, in ein Umlageverfahren umgewandelt, da die Rentabilität zu gering war, um entsprechende Pensionen sicherzustellen. Das Finanzsystem war nicht auf kurzfristige Renditen, sondern eher auf langfristige Finanzierung angelegt, was für das Pensionssystem nach dem Kapitaldeckungsverfahren nicht besonders adäquat war. Als im Zuge der Weltwirtschaftskrise in den 30er Jahren das exportorientierte Akkumulationsregime in Chile nicht mehr aufrechterhaltbar war, kam es dort wie in anderen lateinamerikanischen Ländern zum Einsetzen einer binnenorientierten Entwicklungsweise, die vor allem in den 40er und 50er Jahren enorm hohe Wachstumsraten mit sich brachte. Dabei gingen Reallohnsteigerungen mit einer Ausweitung der Lohnarbeit und mit dem Ausbau der sozialen Sicherung einher. Gleichzeitig stabilisierte die soziale Sicherheit die Nachfrage. Vom Pensionssystem waren in den 40er Jahren bereits über 60 % der arbeitenden Bevölkerung erfaßt, Ende der 60er Jahre erreichte es einen Deckungsgrad von knapp 80 % der arbeitenden Bevölkerung (Arellano 1988: 76).

Aufgrund der Enge des Binnenmarktes - fehlende Nachfrage aufgrund zu begrenzter Expansion der relativ gut bezahlten Lohnarbeit - kam es Ende der 50er, Anfang der 60er Jahre zu Dämpfungen des Akkumulationsprozesses und zu ersten Krisenerscheinungen in Form von stagflationären Prozessen (Ominami 1986: 118). Zwischen 1964 und 1973 konnte jedoch durch eine starke Ausweitung der Nachfrage von staatlicher Seite - vor allem durch tiefgreifende Reformen im Sozialbereich - weiterhin ein relativ hohes Wachstum erzielt werden. Der Versuch, diese Akkumulationskrise durch Ausweitung der staatlichen Aktivitäten zu überwinden, erschien zu Beginn der 70er Jahre den Vertretern des nationalen und ausländischen Kapitals zunehmend bedrohlich. Als unter der sozialistischen Regierung von Salvador Allende die Forderungen nach einer gerechteren Verteilung, sowie einer weiteren Ausdehnung der staatlichen Aktivitäten und der Sozialisierung weiterer Bereiche der Wirtschaft gestellt wurden, bangten diese um ihre Gewinne und ihre bevorzugte Stellung in der Gesellschaft: im September 1973 putschte eine von den USA unterstützte Militärjunta. Zunächst ging es den Militärs darum, radikale Veränderungen des Wirtschafts- und Herrschaftssystems zu verhindern und die "Ordnung wieder herzustellen" (Moulian 1997). Doch schon bald verlegte man sich darauf, ein neues außenorientiertes Entwicklungsmodell

und einen damit verbundenen nachhaltigen gesellschaftlichen Wandel durchzusetzen, welcher zunächst von bestimmten Kapitalfraktionen favorisiert wurde. Dieses neue Entwicklungsmodell wurde durch die Ausrichtung des Staates auf die neuen Akkumulationsstrategien, die sich auf Finanzanlagen und das Ex- und Importgeschäft konzentrierten, deren Förderung jedoch nicht immer kompatibel waren, implementiert. Ein Kompatibilität zwischen den Bereichen gab es allerdings sehr wohl, wenn es um Kürzung der Löhne und Reduktion der sozialen Sicherung ging. Im Zuge der Durchsetzung des neuen Akkumulationsregimes veränderte sich auch die Regulationsweise und damit wurde der fortschrittliche periphere Wirtschafts- und Wohlfahrtsstaat zu einem neoliberalen Staat umgewandelt. Im Zuge des Umbruchs kam es neben einer kurzfristigen Schrumpfung der Wirtschaft zu einer äußerst drastischen, dafür aber umso nachhaltigeren Reduktion der Sozialquote von über 25 % des BIP im Jahr 1972 auf unter 15 % im Jahr 1981 (vgl. Arellano 1988: 33). 1995 betrug die Sozialquote gar nur mehr 13 % des BIP, wobei 42 % der staatlichen Sozialausgaben, d.h. ca. 5,5 % des BIP, für das Pensionssystem aufgewendet wurden (PET 1996: 290 und Banco Central 1997: 2542 und 1994: 152). Im neuen kompetitiven außenorientierten Akkumulationsregime kam es einerseits zunächst zu einer Reorganisation der Arbeitsbeziehungen, wobei monopolistische Strukturen am Arbeitsmarkt radikal - z.B. durch das Verbot von Gewerkschaften - zu konkurrenziellen transformiert wurden. Dabei kam es zu einer deutlichen Umverteilung von Arbeit zu Kapital, wie die Reduktion der Lohnquote zeigt (Fazio 1997c: 6, Banco Central 1989). Diese "Flexibilisierung" des Arbeitsmarktes ermöglichte es - so Sebastian Edwards, der früheren Chef-Ökonom der Weltbank für Lateinamerika - Teile der Unternehmerschaft, die durch die Liberalisierung benachteiligt wurden, für ihre Verluste zu kompensieren und sie als Unterstützer der Reformen zu gewinnen (El Mercurio 6. 12. 1997: D4). Neben der Umverteilung von Arbeit zu Kapital kam es auch zu einer wesentlich stärkeren Differenzierung der Lohneinkommen. Insgesamt hat die Ungleichheit der Einkommensverteilung daher bis heute wesentlich zugenommen (Marcel/Solimano 1994: 219) Diese Veränderungen im Kernbereich des Lohnverhältnisses gingen mit Veränderungen im Pensionssystem, welches einen wichtigen Bestandteil dieses Verhältnisses darstellt, einher. Bereits in den 60er Jahren unter der Präsidentschaft des Christdemokraten Eduardo Frei, dem Vater des heutigen Präsidenten, entstand durch starke staatliche Förderung, sowie durch den durch die Agrarreform angekurbelten Akkumulationsprozeß eine neue Kapitalfraktion. Diese legte nach dem Militärputsch zunehmend ihren Schwerpunkt auf den Finanz- und den Exportsektor (Calderón 1981). Diese verstärkte Einbindung Chiles in die internationalen Kapital-, Finanz- und Warenmärkte wurde durch die sich ändernde internationale Regulation diesen Bereichen noch begünstigt.

Die polit-ökonomischen Ursachen für die Pensionsreform sind daher im historischen Umbruch des Akkumulationsregimes zu sehen, welcher Interessen des Finanzkapitals erstarken ließ. Für diese versprach ein Kapitaldeckungsverfahren eine Reihe von neuen

lukrativen Geschäftsfeldern und die Möglichkeit, große und sich rasch akkumulierende finanzielle Volumina zu kontrollieren, und Gewinne und neue Anlagemöglichkeiten durch die Ausweitung von Finanzmärkten und Finanzinstrumenten zu schaffen. Durch die Kommodifizierung der Pensionen wurde ein neues Feld der Akkumulation im neoliberalen Regime geschaffen. Die Durchsetzung der neuen Form sozialer Absicherung war relativ leicht möglich, da die Linksparteien zerschlagen und die Gewerkschaften stark geschwächt waren.

Darüber hinaus entsprach die Privatisierung und Kapitalisierung des Pensionssystems ganz der Logik des monetaristischen Programms der berühmt/berüchtigten Chicago-Boys (Girls gab es kaum). Sie stellte einen wichtigen Schritt in ihrem auf Abbau und Kommodifizierung der staatlichen Sozialbereiche sowie eine Reduktion der vormals progressiven staatlichen Umverteilung ausgerichteten Projekt dar. Darüber hinaus wurde vom für die Privatisierung des Pensionssystems zuständigen Minister José Piñera diese als wirksame Waffe zur Eindämmung des Kommunismus gesehen, da damit alle BeitragszahlerInnen zu kleinen KapitalistInnen werden (Marcel/Arenas 1992: 18). Die Privatisierung des Pensionssystems kann in diesem Sinne als spezifische neue Regulationsweise, die zur Identifikation der Massen mit dem neue Akkumulationsregime und damit zu dessen Stabilität beiträgt, gedeutet werden. Hegemonie wird nicht mehr wie frühe über den Wohlfahrtsstaat, sondern über die direkte Verknüpfung der Interessen der ArbeiterInnen mit den Kapitalinteressen hergestellt.

3. Folgen der Privatisierung des Pensionssystems

Das neue Pensionssystem hat eine Reihe von unterschiedlichen und weitreichenden Wirkungen, die aus der Privatisierung der Administrierung, der Aufgabe jeglicher progressiver Umverteilung, dem Kapitaldeckungsverfahren sowie aus der Umstellung auf dieses Verfahren entstanden. Die wichtigsten Auswirkungen der Umstellung des Pensionssystems sind im Bereich des Staatshaushaltes, des Akkumulationsprozesses und der Verteilung sowie in der Transformation der Gesellschaft zu finden, welche im folgenden dargestellt werden.

3.1 Fiskalische Auswirkungen

Die Wirkungen auf den Staatshaushalt sind vor allem in der Umstellungsphase vom Umlageverfahren auf das Kapitaldeckungsverfahren als unmittelbar anfallend und äußerst gravierend einzuschätzen. In der unmittelbaren Umstellungsphase kam es zu einem enormen Druck auf das Budget und der Übergang zum neuen System noch die nächsten 20 - 30 Jahre das Budget erheblich belasten.

Dies ist erstens darauf zurückzuführen, daß der Staat die Pension derjenigen bezahlen muß, die im alten System pensionsversichert sind, wobei jedoch die Zahl der BeitragszahlerInnen für das Umlageverfahren enorm gesunken ist. 1980 - im Jahr vor der Umstellung des Pensionssystems - gab es insgesamt 2,2 Mio. BeitragszahlerInnen im staatlichen Pensionssystem. Ende 1981 waren es nurmehr rund 1,3 Mio., 1982 fiel die Zahl auf 567.000

und sank dann kontinuierlich auf rund 380.000 Personen ab (vgl. PET 1996: 275). Zweitens⁶ muß auch der Staat für die Pensionsansprüche derjenigen aufkommen, die vormals im Umlageverfahren ihre Beiträge bezahlten, aber dann zu den privatisierten Pensionsfonds wechselten. In dem Moment, in dem diese Personen ihren Pensionsanspruch geltend machen, muß der Staat die gesamte kapitalisierte Summe ihres Pensionsanspruchs an die AFP übertragen. Nach Ruiz-Tagle (1997: 12) entstehen dem Staat daraus Kosten in der Höhe von 15 Mrd. US \$, was ca. einem Viertel des aktuellen BIP entspricht.

Das Defizit des staatlichen Pensionssystems, das aufgrund der Transformation entstand betrug 1981 1,5 % des BIP, stieg 1982 auf 4,2 % und im dritten Jahr nach der Reform auf 4,8 % des BIP und bewegte sich in den folgenden Jahren ungefähr in dieser Größenordnung (Diamond/Valdés-Prieto 1994: 280). Es ist zu erwarten, daß auch 35 Jahre nach der Transformation des Pensionssystems die Umstellungskosten noch mit mindestens rund 2 % des BIP das Budget belasten werden (vgl. Marcel/Arenas 1992: 31f.).

Bereits 1977 - nach dem Ende einer tiefen Rezession - wurde ein Budgetüberschuß erzielt, dessen Hauptzweck es war, Finanzierungsreserven für die geplante Pensionsreform aufzubauen. Untersuchungen der Militärregierung hatten bereits 1974 ergeben, daß eine Umstellung des Pensionssystems, ein substantielles Budgetdefizit hervorrufen würde. Daher wurde entschieden, einen Budgetüberschuß zur Finanzierung der bevorstehenden Reform aufzubauen, was durch einen starken Wachstumsschub zwischen 1977 und 1981 erleichtert wurde. Im Jahr 1977 betrug der Budgetüberschuß 0,9 % des BIP, 1979 waren es 5,2 % und 1980 5,5 % des BIP. Gleichzeitig wurde der öffentliche Konsum von 15,9 % des BIP im Jahr 1977 auf 11,9 % des BIP im Jahr 1980 reduziert (vgl. Diamond/Valdés-Prieto 1994: 273f.).

Das Defizit in der Pensionsfinanzierung und das damit verbundene sprunghafte Ansteigen der Pensionsausgaben ließ ein enormes Budgetdefizit entstehen und trug zu Ausgabenkürzungen - vor allem im Sozialbereich - bei, um ein noch höheres Defizit zu verhindern. Mit der Umstellung des Pensionssystems und durch die 1982 einsetzende tiefe Rezession wandelte sich der Budgetüberschuß von 5,5 % des BIP im Jahre 1980 in ein Defizit von 2,3 % im Jahre 1982. Berücksichtigt man die 1982 getätigten Privatisierungsverkäufe in dieser Berechnung nicht, so beläuft sich das Defizit auf 4,1 % des BIP. Damit wandelte sich die Nettosition des öffentlichen Sektors innerhalb von zwei Jahren um ca. 10 % (vgl. Marcel/Arenas 1992: 33f.). Die Umstellung des Pensionssystems spielte eine Schlüsselrolle bei der Produktion des "Sachzwangs" Sozialabbau. Der Anteil der Ausgaben für das Pensionssystem an den gesamten staatlichen Sozialausgaben stieg durch die Transformation des Pensionssystems stark an und verdrängte damit andere Sozialausgaben. Er betrug 1980 30 %, erreichte im Jahr 1984 bereits knapp 40 % und stieg 1989 über 50 %, sank jedoch 1995 wieder auf 42 %. (Banco Central 1997: 2617). Der Anteil der Ausgaben für Gesundheit sank zwischen 1978 und 1988 drastisch von 13,6 % auf 7 % an den gesamten Sozialausgaben und die Ausgaben für Bildung reduzierten sich im gleichen Zeitraum von 35,8 % auf 22 % (Gillon/Bonilla 1992:

217, vgl. auch Banco Central 1989). Verschärft wurde der Sozialabbau noch dadurch, daß sich der Anteil der gesamten Sozialausgaben am BIP von über 25 % zu Beginn der 70er Jahre (Arellano 1988: 33) auf nur rund 13 % im Jahr 1995 reduzierte (vgl. PET 1996: 290 und Banco Central 1997: 2542) und damit jetzt unter dem Wert der 50er Jahre liegt. All diese Zahlen verdeutlichen die enormen Auswirkungen der Transformation des Pensionssystems auf Umfang- und Struktur des Staatshaushaltes sowie die Funktionalität der Reform für den Abbau sozialstaatlicher Aufgaben. 7

Neben den Wirkungen, die sich aus der Übergangsphase vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren ergeben, sind die ständig anfallenden Kosten für den Staatshaushalt, die durch die Gewährung einer staatlicher Mindestpension anfallen, festzuhalten. Diese wird jenen Personen gewährt, deren Kapital für den Erhalt einer Mindestpension nicht ausreicht. 1995 betrug die Höhe von einer Mindestpension ca. 70 % des Mindestlohnes (Urmeneta 1996: 117). Darüber hinaus werden vom Staat auch Hilfspensionen im Ausmaß von ca. 30 % des Mindestlohnes an eine limitierte Zahl von maximal 300.000 Personen fällig, die keinen Anspruch auf eine andere Unterstützung haben und sozial bedürftig sind. Es ist davon auszugehen, daß die Ausgaben in diesem Bereich weiterhin steigen werden. Im Jahr 2015 dürfte die Höhe des Zuschusses für die Mindestpensionen ungefähr der Höhe der Ausgaben für die Beiträge für diejenigen, die noch nach dem alten System versichert sind und ihre Pension antreten, betragen. 1990 betragen die Ausgaben für die Mindestpension und Hilfspension zusammen allerdings weniger als 10 % des gesamten Defizits der Pensionsversicherung (Marcel/Arenas 1992: 35f.). Weiters sind als Kosten auch die staatlichen Ausgaben zur Kontrolle der privaten Fonds, welche von der Superintendencia de AFP durchgeführt wird, anzuführen.

Eine potentielle Gefahr für den chilenischen Staatshaushalt stellt der Bankrott oder Verlust eines Pensionsfonds dar, da der Staat das Risiko übernimmt und einspringt, um die Pensionen zu sichern. Daß es sich dabei nicht um eine unwahrscheinliche Gefahr handelt, zeigt die Erfahrung in den 80er Jahren, als drei AFPs bankrott gingen und vom Staat übernommen werden mußten. Glücklicherweise wurden die Fonds der BeitragszahlerInnen dabei nicht in Mitleidenschaft gezogen (Diamond 1994: 276f.). Es besteht allerdings die Gefahr, daß größere Krisen im Finanzsystem zukünftig noch wesentlich weitreichendere Konsequenzen für den chilenischen Staatshaushalt haben können.

3.2 Auswirkungen auf den Akkumulationsprozeß

Im folgenden werden einerseits die Auswirkungen der Instrumentalisierung der Pensionsfonds durch bestimmte Kapitalgruppen, andererseits die Wirkungen auf den gesamten Akkumulationsprozeß analysiert.

Durch die Privatisierung des Pensionssystems wurden neue Geschäftsfelder und damit Gewinnmöglichkeiten im Finanzbereich, sowie weitere Möglichkeiten zur Kapitalkonzentration eröffnet. Der Wechsel vom alten zum neuen Pensionssystem war zwar

nur für neu in den Arbeitsprozeß eintretende zwingend vorgeschrieben, dennoch wechselten ⁸ bereits in den ersten ein bis zwei Jahren ein Großteil der BeitragszahlerInnen vom alten zum neuen System. Der Grund lag darin, daß die Beitragszahlungen für das alte Pensionssystem höher waren als für das neue. Damit konnten die ArbeitnehmerInnen durch einen Wechsel zum neuen System ihr Nettoeinkommen vergleichsweise um durchschnittlich 11,6 % erhöhen. Die offizielle Antwort auf die Frage, warum die neuen Pensionsbeiträge niedriger sind als die alten lautete: "Das neue System ist effizienter und benötigt daher geringere Beiträge" (vgl. Arellano 1988: 148). Der Hauptgrund für diese geringeren Beiträge liegt allerdings darin, daß bereits 1979 (Gesetz Nr. 2448) die Bestimmungen zum Bezug einer Pension verschärft und ein einheitliches Pensionsalter für alle - ausgenommen waren auch hier wieder Militär und Polizei - festgesetzt wurde, welches nicht mehr durch Erreichung einer bestimmten Anzahl von Dienstjahren unterschritten werden konnte (Arellano 1988: 148f.). Durch die starken finanziellen Anreize, mit der der Übertritt zum privatisierten Pensionsmodell gefördert wurde, war es möglich binnen kurzer Zeit eine breite Basis für die Akkumulation der AFPs zu schaffen. Die 13 AFPs verwalten derzeit insgesamt ca. 30 Mrd. US\$ (Superintendencia de AFP 1998), was ca. der Hälfte des chilenischen BIP entspricht. Die Gewinne der AFPs, die aus den Verwaltungsgebühren herrühren, betrugen, betrugen nach Steuern in den Jahren 1990 und 1991 ca. 7.000,- Pesos (ca. 20 US\$) pro BeitragszahlerIn und beliefen sich auf insgesamt rund 17 Mrd. Pesos (ca. 48 Mio. US\$) pro Jahr (vgl. Diamond/Valdés-Prieto 1994: 285). Die Gewinne der 13 Pensionsfonds entsprachen damit ca. 0,15 % des BIP (vgl. Banco Central 1994: 150). Im Jahr 1995, in dem die Rentabilität des Fondsvermögens mit -2,5 % negativ war, betrug die Eigenkapitalrentabilität der Pensionsfonds dennoch 14 % (Ruiz-Tagle 1994: 14).

Der Konzentrationsgrad der Pensionsfonds ist relativ hoch: die größten drei Pensionsfonds verfügen derzeit über rund 57 % der gesamten Einlagen (vgl. Superintendencia de AFP 1998). Darüber hinaus werden die Pensionsfonds, die in der Regel jeweils einer bestimmten chilenischen Finanz- bzw. Unternehmensgruppe angehören - einige Fonds sind auch im Besitz von ausländischem Kapital - zur Stärkung der Interessen der eigenen Gruppe verwendet. Dies ermöglicht eine weitere Zentralisierung der ökonomischen Macht in der bereits äußerst konzentrierten chilenischen Ökonomie (vgl. Fazio 1997b). Einerseits können die Mittel des Pensionsfonds zur Erhöhung der eigenen Aktienwerte und zur Beeinflussung der Kurse eingesetzt werden, andererseits werden die Stimmrechte, die der AFP zufallen, dazu verwendet, den Einfluß in Unternehmen über den eigenen Kapitalbesitz hinaus auszudehnen. Obwohl es für die AFPs verboten ist, direkt in die Geschäfte einzugreifen, haben sie bei der Bestellung der Geschäftsführer ein Mitspracherecht, was ihnen enorme Einflußmöglichkeiten eröffnet. Es existieren zwar gesetzliche Regelungen, die diese Instrumentalisierung der Pensionsfonds durch die AFPs erschweren, aktuelle Beispiele, wie etwa der Aktienverkauf von ENERSIS, dem größten chilenischen Energiekonzern, an ENDESA, bei dem die Aktien von ENERSIS im Besitz der Haupteigentümer zu einem sehr

hohen Preis im Paket mit den Aktien einer AFP - im Besitz der selben Eigentümergruppe - im Gegenzug zu einem sehr niedrigen Preis verkauft wurden (vgl. Frisch 1998: 19), zeigen jedoch, daß auch Einflüsse über die Bestellung der Direktoren hinaus geltend (zu Geld) gemacht werden. Von Kritikern des neuen Pensionssystems wird daher zu Recht das demokratische Defizit der AFPs angeführt, da den BeitragszahlerInnen keinerlei direkte Einflußmöglichkeit auf die Verwendung ihrer Fonds gegeben wird (vgl. Millán 1997: 64).

Die Einführung des Kapitaldeckungsverfahrens führte zu einer enormen Expansion des Finanzbereiches, wenn auch in geringerem Maße als von den Betreibern der Reform erwartet (Mesa-Lago 1994: 125). Das Volumen expandierte und der Finanzmarkt wurde um eine Reihe neuer Instrumente erweitert. 40 % der derzeit 30 Mrd. US\$ betragenden Aktiva der Pensionsfonds sind nach wie vor in staatlichen Schuldtiteln angelegt. Rund 31 % bestehen aus Anleihetiteln von Unternehmen und 25 % sind in Aktien investiert. Nur ein ganz geringer, jedoch stark expandierender Teil von 2,5 % der gesamten Fondsvermögen, ist im Ausland angelegt (vgl. Superintendencia de AFP 1998). Diese Verteilung ist vor allem auf Risikobeschränkungen zurückzuführen. Die Bestimmungen, die die Anlage in risikoreicheren Bereichen, wie z.B. in Aktien oder Anlagen im Ausland betreffen, wurden im Laufe der Zeit stark gelockert und damit änderte sich auch die Struktur der Fonds. Die durchschnittliche reale Rentabilität betrug seit Beginn des Systems bis August 1997 jährlich 12,3 %, wobei die Schwankungen zwischen +29,7 % im Jahr 1991 und -2,5 % im Jahr 1995 lagen (vgl. Banco Central 1997: 2648). Insgesamt entwickelten sich die Rentabilitäten der Fonds ziemlich parallel und es gab nur relativ geringe Rentabilitätsunterschiede im Bereich von 1 bis 2 Prozentpunkten. Interessant ist dabei, daß derjenige Pensionsfonds, der die meisten BeitragszahlerInnen hat, eine der geringsten Rentabilitäten aufweist (Ruiz-Tagle 1997: 11). Die negative Rentabilität im Jahr 1995 ist auf einen Kurseinbruch bei den Aktien, speziell im Bereich der Elektrizitätsunternehmen zurückzuführen, in denen ein wichtiger Teil des Aktienkapitals der Fonds investiert war (Ruiz-Tagle 1997: 6). Die Rentabilität war bisher insgesamt jedoch äußerst hoch und erklärt sich aus den hohen Gewinnen in der chilenischen Wirtschaft, dem hohen Realzinsniveau (meist indexierte Papiere) und dem enormen Boom, den die Finanzmärkte und Aktien in dieser Zeit, nicht zuletzt aufgrund der starken Nachfrage von Seiten der AFPs, erfuhren (Ruiz-Tagle 1997: 8). Ein Zusammenhang besteht auch mit der internationalen Dynamik im Finanzmarktbereich (Mesa-Lago 1994: 125) und der Wiederentdeckung der "emerging markets". Die Dynamik, die aufgrund der Akkumulation durch die Pensionsfonds entstand, verdeutlicht folgende Zahlen: Bereits 1990 wurden ca. 56 % der Unternehmensanleihen und der Pfandanleihen, 24 % der Bankguthaben, 38 % der Zentralbankschuldscheine, 93 % der Staatsanleihen und 8 % der gesamten Aktien Chiles (wobei eine starke Konzentration in einigen Sektoren festzustellen ist) von den Pensionsfonds gehalten. Das gesamte Portfolio der Pensionsfonds umfaßte in diesem Jahr ca. 20 % der gesamten Finanzanlagen (Marcel/Arenas 1992: 42). Es ist jedoch davon auszugehen, daß die seit den 80er Jahren äußerst hohen Rentabilitäten langfristig nicht zu erwarten sind, da die

Sonderfaktoren, die die außerordentliche Rentabilität ermöglicht haben, nicht immer anhalten werden (Ruiz-Tagle 1997: 9, Mesa-Lago 1994) und die Kleinheit der nationalen Märkte zukünftig negative Auswirkungen auf die Rentabilität der Anlagen haben könnte (Gillon/Bonilla 1992: 216).

Die enorme Akkumulation von Geldern durch die Pensionsfonds verleitete - auch kritische WissenschaftlerInnen in Chile - zur weit verbreiteten Meinung, daß die Ersparnisse durch die Pensionsfonds zu einer Erhöhung der Sparquote und damit zu einer Erhöhung der Investitionsquote führen. Diese Argumentation wird auch zur Propagierung der Privatisierung des Pensionssystems in anderen lateinamerikanischen Ländern angeführt (vgl. z.B. Mitchel/Altaliba 1997). Dabei werden oft Stocks und Flows verwechselt oder neoklassische Argumentationsmuster unhinterfragt angewendet. Anhand der empirischen Evidenz in Chile kann jedoch eine Erhöhung der Investitionsquote durch die Umstellung des Pensionssystems nicht eindeutig nachgewiesen werden (Edwards 1996: 29). Vielmehr scheinen gegenteilige Wirkungen stärker. Trotz der hohen finanziellen Beträge, die von den AFPs akkumuliert werden, ist nicht davon auszugehen, daß von diesen notwendigerweise ein wesentlicher Beitrag zur volkswirtschaftlichen Ersparnis und in weiterer Folge für die Investitionsquote und das Wachstum geleistet wird. Entscheidend für die Wirkung des privatisierten Teils der Pensionsversicherung auf die Sparquote sind die jährlichen Einzahlungen der BeitragszahlerInnen in das Pensionssystem im Verhältnis zu den Auszahlungen. Diese beliefen sich 1988 auf 2,7 % des Bruttoregionalproduktes, wobei die Sparquote 16,9 % und die Bruttoanlageinvestitionen 16,3 % ausmachten, was ihre relativ geringe Bedeutung zeigt. (Marcel/Arenas 1992: 39). Dem ist jedoch hinzuzufügen, daß allein die Transformation des Pensionssystems ein hohes staatliches Pensionsdefizit von über 4 % im Jahr nach der Einführung und während der gesamten 80er Jahre verursachte, wodurch die öffentliche Ersparnis negativ getroffen wurde. Das Sparen im privaten Pensionssystem wurde durch das entstandene Defizit im staatlichen System mehr als neutralisiert. Interessant ist dabei, daß mit dem Geld der AFPs zu einem guten Teil Staatstiteln angekauft wurden, die gerade das durch die Pensionsreform verursachte Defizit finanzierten. Betrachtet man die Bewegung der einzelnen Variablen externe Ersparnis, öffentliche Ersparnis, private Ersparnis und Ersparnis durch das private Pensionssystem sowie das Defizit des öffentlichen Pensionssystems und die Veränderungen der Investitionsquote (siehe Tabelle 1), so kann zum Thema Sparen und Investieren nur festgehalten werden: "Nevertheless, given that the end of the period saw an investment rate very similar to that of 1980, it cannot be maintained that the 3 percent of GDP contributed to savings by the new social insurance system helped to bring about any substantive macroeconomic transformation" (Marcel/Arenas 1992: 38, vgl. auch Mesa-Lago 1994: 132). Erstens hängt das damit zusammen, daß durch die Transformation des Pensionssystem dem privaten Pensionssparen gleichzeitig ein hohes staatliches Pensionsdefizit gegenüber stand. Zweitens scheint sich im chilenischen Fall vielmehr zu zeigen, daß die Investitionen die unabhängige und das Sparen die abhängige Variable

darstellt, wie dies z.B. auch von post-keynesianischen Theoretikern unterstellt wird. Anstatt ¹¹ einer Anhebung der Investitionsquote brachte das privatisierte Pensionssystem die Stärkung bestimmter Kapitalfraktionen mit sich und eröffnete neue mit der neoliberalen Entwicklungsweise kohärente Akkumulationsmöglichkeiten durch Kommodifizierung vormals von staatlicher Seite erbrachter Leistungen.

3.3 Verteilungswirkungen und Kosten

Im Vergleich zum früheren Umlageverfahren sind beim neuen Pensionssystem eine Reihe von unterschiedlichen Verteilungswirkungen und auch eine Erhöhung der volkswirtschaftlichen Kosten des Pensionssystems festzustellen. Werden die personellen Verteilungswirkungen untersucht, stellt sich heraus, daß die progressiven Wirkungen des alten Systems zum Großteil aufgehoben wurden, und daß es durch die spezifische Gestaltung des Pensionssystems nicht nur zu neutralen, sondern sogar zu regressiven Verteilungswirkungen kommt. Darüber hinaus wurde mit dem privatisierten System auch ein großer Teil der Risiken privatisiert. Das Umlageverfahren war in Chile hingegen derart ausgestaltet, daß die ärmsten 30 % klar von diesem System profitierten, während die reichsten 20 % vom System neutral behandelt wurden. Insgesamt sind die Verteilungswirkungen des bis 1981 bestehenden Pensionssystems als moderat progressiv zu bezeichnen (Foxley/Aninat/Arellano 1980). Darüber hinaus waren im alten System eine Reihe von Risiken gesellschaftlich abgesichert.

Ein großes Problem der Pensionsversicherung war - und ist jetzt noch verstärkt - die Exklusion weiter Teile der Bevölkerung. 1970 und 1980 gab jeweils rund 2,2 Mio. BeitragszahlerInnen (PET 1996: 275). Die Anzahl der Beschäftigten betrug 1970 rund 2,8 Mio. bzw. 1980 3,2 Mio. (Spielmann 1993: 225). Das Problem, daß eine große Anzahl der Beschäftigten im informellen Sektor tätig ist und daher keine Abgaben bezahlt und somit auch keine Versicherungsleistungen erhält, hat sich mittlerweile noch verschärft. Von den ca. 5,3 Mio. Beschäftigten bezahlen derzeit nur rund 2,6 Mio. regelmäßig ihre Pensionsbeiträge (Superintendencia de AFP 1998). Davon ist jedoch nur ein Teil auf die Informalität der Beschäftigungsverhältnisse - ca. 35 % der aktiven Bevölkerung sind im informellen Sektor tätig - zurückzuführen (Gillon/Bonilla 1992: 217). Ein wichtiger Grund liegt neben Informalität und Arbeitslosigkeit auch darin, daß die ArbeitgeberInnen, die verpflichtet sind, die Pensionsbeiträge für ihre Mitarbeiter beim entsprechenden Pensionsfonds abzuliefern, dem oft nicht oder nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung nachkommen (Rivera 1988: 16). Die Behauptung seitens der Betreiber der Pensionsreform, daß ein individuelles Pensionskonto den Deckungsgrad der Versicherung erhöhen würde, da die Versicherten die Abgaben nicht als Steuer sondern als Sparguthaben ansehen würden (vgl. Piñera 1991), stellte sich als falsch heraus. Der Deckungsgrad ist jetzt wesentlich geringer als noch in den 70er Jahren.

Im Vergleich zur Reallohnentwicklung hinkt die Entwicklung der Beitragsgrundlage für die Pensionsfonds hinterher, was auch auf bewußte Falschangaben zurückgeführt werden kann.¹² Durch die dadurch geschmälernten Beiträge und durch den geringen einheitlichen Beitragssatz von 10 % sind zukünftig für die meisten BeitragszahlerInnen nur relativ geringe Pensionen zu erwarten. Gillon/Bonilla (1992: 212) schätzen, daß bei einer zu erwartenden Rentabilität von 3 % pro Jahr durchschnittlich nur sehr bescheidene Pensionen in der Höhe von ca. 30 % des Letztbezuges zu erwarten sind. Damit verbunden wäre, daß bei ca. 65 % der BeitragszahlerInnen die angesparte Summe nicht für eine Pension über den Betrag einer Minimumpension hinausreichen würde.

Im privatisierten Pensionssystem sind auch eine Reihe von Risiken individualisiert. Dazu gehören Erwerbslosigkeit aufgrund von Krankheit, Invalidität oder Arbeitslosigkeit, die das angesparte Volumen und damit auch die Pension reduzieren. Darüber hinaus hängt die Höhe der Pensionen auch vom aktuellen Wert des Fonds bei der Pensionierung ab und ist daher wirtschaftlichen Schwankungen besonders ausgesetzt (Gillon/Bonilla 1992: 198). Auch auf Zinsschwankungen und damit Rentabilitätsschwankungen reagiert die Höhe der Pensionen sehr sensibel (Mesa-Lago 1994: 131).

Das Pensionssystem nach dem individuellen Kapitaldeckungsverfahren wirkt sich nicht neutral auf die Verteilung aus und schreibt somit nur die ungleiche Einkommensverteilung fort, sondern bewirkt eine noch ungleichere Verteilung. Die Gebühren der AFPs betragen zwischen 1981 und 1990 bei einem Einkommen in der Höhe des doppelten Mindestlohns ca. 3 bis 5 % der Beitragsgrundlage - sprich ca. 1/3 bis 1/2 des einbezahlten Sozialversicherungsbetrages (vgl. Marcel/Arenas 1992: 29). Aufgrund der fixen Gebühren für jedes Pensionskonto, die neben den proportionalen Gebühren eingehoben werden, sind diejenigen, die geringere Beiträge leisten im Verhältnis zu denen, die ein höheres Einkommen erzielen und daher höhere Beiträge leisten, benachteiligt. Dadurch entstehen im Verhältnis von Pension zu Einkommen Unterschiede zwischen Wenig- und VielverdienerInnen bis zu 30 %, was das neue Pensionssystem außerordentlich regressiv werden läßt. Im demokratischen Regime kam es jedoch aufgrund der starken Kritik an dieser Gebührenstruktur zu einem deutlichen Abbau der fixen Gebühren bei gleichzeitiger Anhebung der proportionalen Gebühren, was die Regressivität des Systems sinken ließ. Durch die staatlich garantierte Minimumpension für diejenigen, die mindestens 20 Jahre beitragen, allerdings einen zu geringen Betrag akkumulieren wird diese negative Verteilungswirkung, zumindest für die davon betroffene Gruppe, wieder verbessert (Marcel/Arenas 1992: 26).

Bei Analyse der aktuellen Verteilung der Pensionszahlungen kann man feststellen, daß auch diese regressive Verteilungswirkungen aufweisen und in manchen Bereichen noch ungleicher verteilt sind, als die - auch für Schwellenländer äußerst ungleiche - Einkommensverteilung. Die ärmsten 20 % der Haushalte erhalten 4,6 % des Einkommens und nur 3,9 der Pensionszahlungen. Das oberste Quintil der Haushalte erhält 56 % des Einkommens und 48,4

% der Pensionen (Urmeneta 1996: 118). Trotz der Aufwendungen für eine staatliche Mindestpension schätzt die CEPAL (1994: 65) für das Jahr 1993, daß die staatlichen Ausgaben für die Pensionsversicherung mit einem Gini-Koeffizienten von 0,41 den stärksten regressiven Charakter im Vergleich zu allen anderen lateinamerikanischen Staaten aufweisen.

Durch die Umstellung des Pensionssystems vom Umlageverfahren auf das Kapitaldeckungsverfahren wurde auch die Verteilung zwischen den Generationen beeinflußt. Die Generation, die in der Umstellungsphase aktiv ist, wird doppelt belastet, obwohl natürlich im chilenischen Fall ein Teil der Umstellungskosten über Defizite (bzw. geringere Überschüsse) finanziert wurde und daher wieder auf die folgenden Generationen abgewälzt wird. Derzeit sind nach wie vor die Pensionen derjenigen zu bezahlen, die ihren ganzen oder einen Teil ihres Pensionsanspruchs im Rahmen des Umlageverfahrens erworben haben, andererseits müssen sie nun zusätzlich für ihre eigene Pension ansparen (Marcel/Arenas 1992: 26). Betrachtet man neben unterschiedlichen Einkommensschichten verschiedene gesellschaftliche Gruppen innerhalb der arbeitenden Bevölkerung, so kann man feststellen, daß für die Frauen der Umstieg vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren ebenfalls Nachteile mit sich brachte, da sie bei einem Pensionsalter von 60 Jahren eine kürze Anspanzeit und durchschnittlich auch ein geringeres Einkommen aufweisen als Männer und daher geringere Pensionen zu erwarten haben. Verschärft wird die Problematik noch dadurch, daß sich bei Frauen durch die längere Lebenserwartung das angesparte Volumen auf mehr Jahre verteilt und daher noch geringere jährlichen Pensionen anfallen (Ruiz-Tagle 1997: 18). Die weiterhin bestehende Ausnahme von Militär und Polizei vom neuen Pensionssystem begünstigt eine Gruppe, die bereits eine Reihe von Begünstigungen erfahren hat. Die Pensionen dieser Gruppe werden nach wie vor stark staatlich subventioniert und sind daher wesentlich höher als die durchschnittlichen Pensionen (vgl. Kathan 1992).

Die Wirkungen auf die funktionale Einkommensverteilung durch die Änderung des Pensionssystems entspringen einerseits aus dem Abgang vom Solidaritätsprinzip in der Finanzierung der Pensionsbeiträge sowie im Tragen der Risiken, welche jetzt ausschließlich von den ArbeitnehmerInnen getragen werden. Andererseits sind die indirekten funktionalen Verteilungswirkungen festzuhalten, die aus der Aufblähung des Finanzsystems resultieren. Auch die bereits angesprochenen Kürzungen der Sozialleistungen die zum Teil durch die Pensionsreform erzwungen waren, wirken sich auf die funktionale Verteilung aus (Mesa-Lago 1994: 132). Darüber hinaus sind die Gewinnmöglichkeiten, die durch die Privatisierung des Systems geschaffen wurden, als Umverteilung von Arbeit zu Kapital zu interpretieren, da bei staatlicher Administrierung des Rentensystems keine Gewinne bezahlt werden müßten.

Die volkswirtschaftlichen Kosten, die durch das privatisierte Pensionssystem entstehen, sind im Vergleich zum Umlageverfahren wesentlich höher. Ein wichtiger Grund dafür liegt darin, daß 30 % des Personals der AFPs als VerkäuferInnen tätig sind, deren Hauptaufgabe es ist, Leute von anderen AFPs abzuwerben. Bis zu 30 % der Versicherten wechseln daher pro Jahr

ihren Pensionsfonds (Fritsch 1998: 20). Neben den hohen Ausgaben für Werbung sind noch ¹⁴ Profite zu bezahlen. Bezieht man in die Berechnung die gesamten Kosten des privatisierten Pensionssystems ein, so müssen neben den Aufwendungen der Pensionsfonds auch die Kosten für die Kontrolle und die Versicherungen, die bei Inanspruchnahme des Fondsvermögens dieses in Annuitäten umwandeln, berücksichtigt werden. 1991 betrug die Kosten des privaten Pensionssystems (allein der AFPs, nicht jedoch des Finanzsystems) in Chile knapp 3 Prozent der Beitragsgrundlage, d.h. 30 % des einbezahlten Betrages, während sich zum Beispiel die Kosten des Umlagesystems in Malaysia auf 0,32 % der Beitragsgrundlage beliefen (Diamond/Valdés-Prieto 1994: 259f.). Die Kosten für die Verwaltung betragen im alten System z.B. 1979 vergleichsweise nur ca. 5 % der eingezahlten Beiträge (Ruiz-Tagle 1997: 6). Dazu kommen im privatisierten Pensionssystem noch die Kosten, die dem/der BeitragszahlerIn aufgebürdet werden, wenn er/sie den Pensionsanspruch geltend macht und diesen in eine versicherte Rente umwandelt. Da es verschiedene Auszahlungsmöglichkeiten und Rentenmodelle gibt, jedoch in der Bevölkerung kaum ein Wissen darüber vorhanden ist, sind viele gezwungen, den Rat von "unabhängigen" Experten einzuholen. Diese Beratung kostet zwischen 3 % und 5 % des gesamten Wertes des kapitalisierten individuellen Pensionsfonds. Dabei wird darüber hinaus den Leuten meist nahegelegt, sich einen möglichst großen Betrag sofort auszahlen zu lassen, für den dann wieder Veranlagungsmöglichkeiten vorgeschlagen werden. (vgl. Gillon/Bonilla 1992: 206).

Reiche BeitragszahlerInnen sowie AFPs und der Finanzsektor profitieren vergleichsweise zu ärmeren durch das neue privatisierte Pensionssystem. Die Masse und die ärmeren Bevölkerungsschichten werden durch das privatisierte Pensionssystem benachteiligt und tragen darüber hinaus einen Teil der vergleichsweise hohen volkswirtschaftlichen Kosten. Insgesamt sind die Verteilungswirkungen des neuen Systems daher nicht neutral, sondern sogar regressiv.

4. Privatisierung des Pensionssystem und nachhaltige Transformation der Gesellschaft

Die Privatisierung des Pensionssystems stellt einen weiteren Schritt zur Individualisierung und ökonomischen Spaltung der chilenischen Gesellschaft dar. Die Bindung der Erträge an die Finanzmärkte schafft eine materielle Basis für die Identifikation der ArbeitnehmerInnen mit den Interessen der Finanzmärkte, da eine ausreichende Pension wesentlich von einer guten Performance in diesem Bereich abhängt. So normal es in Chile ist, täglich das Fernsehprogramm in der Zeitung zu studieren, so normal ist es mittlerweile auch für weite Kreise der Bevölkerung, den aktuellen Wert bzw. die Rendite ihres Pensionsfonds in der Tageszeitung nachzuschlagen. Diese massive Interessensverflechtung zwischen ArbeiterInnen und Finanzmarkt macht eine Politik, die Finanzmarktinteressen und damit Pensionsinteressen beeinträchtigt, nur sehr schwer durchsetzbar und stellt daher eine wesentliche stabilisierende strukturelle Form dar. Auch die Interessen der AFPs und der Versicherungsgesellschaften, sowie weiterer Finanzmarktintermediäre, ebenso wie die der Beschäftigten in diesen

Bereichen, sind sehr massiv und bewirken eine Einzementierung der Sozialpolitik und damit des bestehenden privaten Kapitaldeckungsverfahrens und machen die Rückkehr zu einem Umlageverfahren sehr unwahrscheinlich. Dazu kommt noch, daß es von ArbeitnehmerInnenseite Versuche gab, sich aktiv in das neue System zu integrieren und daher wurden einige AFPs von Gewerkschaften gegründet. Deren Bedeutung ist allerdings relativ gering, da sie zusammen nur wenige Prozent der gesamten BeitragszahlerInnen umfassen (Ruiz-Tagle 1997: 16f.). Die Legitimation des Systems über die Argumentationskette (Pensionsfonds --> Erhöhtes Sparen --> erhöhte Investitionen --> höheres Wachstum --> mehr Wohlstand in Chile) spielt eine wichtige Rolle im politischen Diskurs, welche auch von kritischen Kräften in Chile kaum in Frage gestellt wird (vgl. Ruiz-Tagle 1997). Man könnte daher von einer neoliberalen Hegemonie sprechen, die auch das Pensionssystem umfaßt.

Betrachtet man die Ursachen und Hintergründe sowie die Auswirkungen der Privatisierung des Pensionssystems in Chile, wird deutlich, daß diese Teil eines umfassenden Umbruchs zu einem neuen neoliberalen Entwicklungsmodell ist. Das Privatisierte Pensionssystem ist ein kohärenter Teil dieses neuen Entwicklungsmodells. Die Privatisierung des Pensionssystems kann jedoch nicht funktionalistisch erklärt werden, da das aktuelle Akkumulationsregime auch mit einem Umlageverfahren denkbar wäre. Die Radikalität, mit der das neue Modell eingeführt wurde, bedurfte eines starken - seine Macht auf Terrorgewalt stützenden - Staates, der die Interessen bestimmter Kapitalfraktionen auf Kosten der Masse durchsetzte. Erleichtert wurde der Umbau durch Rechtfertigung neoliberaler TechnokratInnen wie sie in ihrer Personifikation der Chicago Boys zu finden waren. Das neue Pensionssystem hat den Abbau weiterer Sozialleistungen beschleunigt und dafür einen "Sachzwang" geliefert. Neben den hohen volkswirtschaftlichen Kosten und negativen Verteilungswirkungen des Systems liegen die Auswirkungen auf die Akkumulationsdynamik vor allem bei einer Erhöhung des Konzentrationsgrades der chilenischen Wirtschaft und bei Extragewinnen für den Finanzsektor. Sie liegen jedoch nicht bei einer erhöhten Wachstumsdynamik für die Gesamtwirtschaft durch höhere Investitionen über die Ersparnis der privaten Pensionsfonds. Entgegen aller Rhetorik funktioniert das privatisierte Pensionssystem auch nicht "natürlich" von alleine und nur durch den Markt, sondern die Rolle des Staates in der Regulierung und für die Garantie der Pensionen ist für das Funktionieren des Systems unerlässlich.

Eine Rücknahme des privatisierten individuellen Kapitaldeckungsverfahrens scheint, da es kohärenter Bestandteil der neuen Regulationsweise ist, mittelfristig politisch - auch unter seit 1990 demokratischen Verhältnissen - nicht in Sicht. Es herrscht zwar Unzufriedenheit mit dem Funktionieren des privatisierten Pensionssystems, eine neuerliche Umstellung des Systems wird allerdings auch von oppositionellen Parteien derzeit nicht gefordert, da offensichtlich zu starke Interessen mit diesem System verknüpft sind und ein Änderung des status quo daher nicht realistisch erscheint. In den letzten Jahren waren zwar die Rentabilitäten der Pensionsfonds eher mager, 1995 gab es sogar Verluste. Dies sind jedoch nur kleine Erinnerungen an die Instabilität und Unsicherheit des privatisierten

Pensionssystem. Erst, wenn das derzeitige Akkumulationsregime an seine Grenzen stoßen¹⁶ wird und/oder eine Krise einen massiven Einbruch auf den Finanzmärkten bringt, ist es möglich, daß wieder auf ein Umlageverfahren umgestellt wird, da dann die Pensionen aus dem Kapitaldeckungsverfahren noch geringer sein werden und daher der politische Druck entsprechend groß werden könnte. In der Zwischenzeit aber gehen vom chilenischen Experiment eine Reihe von Vorbildwirkungen für die Privatisierung und Kapitalisierung des Pensionssystems in anderen Staaten Lateinamerikas aus (Mitchell/Ataliba 1997). Die aktuellen hohen Wachstumsraten in Chile werden im politischen Diskurs häufig auf die Transformation des Pensionssystems zurückgeführt, und damit wird dem Umbruch des Pensionssystems das Wort geredet. Daß hingegen dieser Diskurs jeder empirischen Grundlage entbehrt und vielmehr eine Reihe negativer Konsequenzen für den Staatshaushalt und die Masse der Bevölkerung mit der Privatisierung des Pensionssystems verbunden sind, wird regelmäßig verschwiegen.

Literatur

- Arellano, J. P. (1988): Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924 - 1984. CIEPLAN. Santiago.
- Banco Central de Chile (1989): Indicadores Economicos y Sociales 1960 - 1988. Santiago.
- Banco Central de Chile (1994): Boletín Mensual No. 791. Santiago.
- Banco Central de Chile (1997): Boletín Mensual No. 835. Santiago.
- Calderón, H. (1981): Veränderungen in der Klassenstruktur der Bourgeoisie von 1970 - 1980. In: H. Calderón et al. (ed. 1981): Chile. Der Monetarismus an der Macht. Junius: Hamburg.
- CEPAL (1994): El Gasto Social en América Latina. Cuadernos de la CEPAL Nr. 73. Santiago.
- Diamond, P. und S. Valdés-Prieto (1994): Social Security Reforms. In: Bosworth B.P. et al. (eds.): The Chilean Economy. Policy Lessons and Challenges. The Brookings Inst. Washington D.C.
- Edwards, S. (1996): The Chilean Pension Reform: A Pioneering Program. NBER Working Paper Series No. 5811.
- Fazio, H. (1997a): Inversión de los Fondos de Pensiones. Documentos de Trabajo CENDA. Agosto. Santiago.
- Fazio, H. (1997b): Mapa actual de la extrema riqueza en Chile. Arsis. Santiago.
- Fazio, H. (1997c): La economía del país y las remuneraciones. Documentos de Trabajo CENDA. Septiembre. Santiago.
- Foxley A., E. Aninat und J.P. Arellano (1980): Las desigualdades económicas y la acción del Estado. Mexico City.

- Fritsch, E. (1998): Die Rententräume der Westerwillis. In: ILA Nr. 196, April.
- Gillon, C. und A. Bonilla (1992): La privatización de un régimen nacional de pensiones: El caso chileno. *Revista Internacional del Trabajo*, vol 111, no 2.
- Kathan, M (1992): Los efectos económicos y sociales del neoliberalismo en Chile entre 1973 - 1989 y las perspectivas económicas del país en los años noventa. WU-Wien.
- Marcel, M. und A. Arenas (1992): Social Security Reform in Chile. Occasional Paper No. 5. IDB. Washington D.C.
- Marcel, M. und S. Solimano (1994): The Distribution of Income and Economic Adjustment. In: Bosworth B.P. et al. (eds.): *The Chilean Economy. Policy Lessons and Challenges*. The Brookings Inst. Washington D.C.
- Mesa-Lago, C. (1994): *Changing social security in Latin America: toward alleviating the social costs of economic reform*. Boulder, London.
- Millán, J. (1997): El sindicalismo chileno frente a la reforma del sistema de pensiones. In: J. Ruiz-Tagle (Ed.): *El nuevo sistema de pensiones. Los intereses de los trabajadores y su repercusión en América Latina*. Santiago.
- Mitchell, O. und F. Altaliba (1997): *After Chile, What? Second-Round Pension Reforms in Latin America*. NBER Working Paper No. 6316.
- Moulian, T. (1997): *Chile Actual. Anatomía de un Mito*. Santiago.
- Ominami, C. (1986): Chili: échec du monétarisme périphérique. In: R. Boyer: *Capitalismes fin de siècle*. Paris.
- PET (1996): *Economía y Trabajo en Chile*. No. 6. Santiago.
- Piñera, J. (1991): *El Cascabel al Gato: La Batalla por la Reforma Previsional*. Santiago.
- Rivera, E. (1988): *Una evaluación del nuevo sistema previsional chileno a 7 años de puesta en marcha*. Documentos CIASI 1. Santiago.
- Ruiz-Tagle, J. (1997): *El nuevo sistema de pensiones en Chile*. PET. Santiago.
- Spielmann, L. (1993): *Staatsinterventionismus oder ökonomischer Liberalismus? Wirtschaftliche Entwicklungsstrategien in Chile - von der Weltwirtschaftskrise bis Pinochet*. Hamburg.
- Superintendencia de AFP (1998): *Activos de los fondos de pensiones diversificación por instrumentos financieros*. www.safp.cl/estadis/activos/tot2.html vom 15.6.98.
- Urmeneta, R. (1996): Exclusion, Servicios Sociales y Pobreza: Desafíos para las políticas. In: PET (1996): *Economía y Trabajo en Chile*. No. 6. Santiago.

Tabelle 1: Sparquote, Investitionsquote und Anteil der Ersparnis des privaten Pensionssystems im Vergleich zum fiskalen Defizit aus der Transformation des Pensionssystems jeweils in Prozent des Bruttoregionalprodukts 1980 - 1988

<i>Jahr</i>	<i>Gesamte Ersparnis</i>	<i>Ext. Ersparnis</i>	<i>Öff. Ersparnis</i>	<i>Erspar. privates Pensions-system</i>	<i>Restl. private Ersparnis</i>	<i>Fiskales Defizit aus Trans. des Penssys.*</i>	<i>Brutto Anlageinve stitionen</i>
1980	20,9	4,1	9,3	0,0	7,4	0	16,6
1981	22,7	10,3	5,1	0,9	6,2	-1,5	18,6
1982	11,2	1,9	-1,4	1,8	8,9	-4,2	14,6
1983	9,8	-2,7	-1,5	1,7	12,2	-4,8	11,9
1985	13,7	-2,7	1,4	1,9	13,1	-4,6	14,2
1988	16,9	-7,1	6,6	2,7	14,7	-4,7	16,3

Quelle: Marcel/Arenas 1992: 39 und Diamond/Valdés-Prieto 1994: 280

* in Prozent des Bruttoinlandproduktes

Johannes Jäger, Ökonom, Mitarbeiter an einem Forschungsprojekt des FWF am Institut für ¹⁹
Raumplanung und Regionalentwicklung, Wirtschaftsuniversität Wien.

Abstract:

In diesem Artikel werden polit-ökonomischen Ursachen und die Folgen des Experimentes in Chile, bei dem 1981 das Pensionssystem radikal auf ein privat administriertes individuelles Kapitaldeckungsverfahren umgestellt wurde, analysiert. Dabei läßt sich feststellen, daß die gängigen Argumente, wie z.B. Erhöhung der Sparquote, Reduktion von Ineffizienzen etc., die über die Vorzüge eines individuellen Kapitaldeckungsverfahrens gegenüber dem Umlageverfahren ins Feld geführt werden, in Chile kaum ihre empirische Entsprechung finden. Vielmehr stellt die Transformation des Pensionssystem einen wesentlichen Teil eines umfassenden Umbruchs in der Entwicklungsweise dar. Die Auswirkungen der Transformation des Pensionssystems werden in den Bereichen Staatshaushalt, Akkumulation und Verteilung näher untersucht.



Abteilung für Stadt- und Regionalentwicklung
Wirtschaftsuniversität Wien
Abteilungsleiter: o.Univ.Prof. Edward M. Bergman, PhD

Roßauer Lände 23/3
A-1090 Wien, Austria

Tel.: +43-1-31336/4777 Fax: +43-1-31336/705 E-Mail: sre@wu-wien.ac.at
<http://www.wu-wien.ac.at/inst/sre>