

Internationales Seminar

Wohin treibt Argentinien? Die Krise als Chance

Friedrich-Ebert-Stiftung
in Zusammenarbeit mit
Institut für Iberoamerika-Kunde
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

27. 2. 2002 in Bonn

Zusammenfassende Darstellung

Dr. Christian von Haldenwang
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

ISBN 3-89892-068-2

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Internationale Entwicklungszusammenarbeit
Referat Lateinamerika und Karibik
Godesberger Allee 149
D-53175 Bonn
Foto Umschlag: dpa
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn
Druck: Toennes Satz + Druck GmbH, Erkrath
Printed in Germany 2002

Wohin treibt Argentinien? Die Krise als Chance

Argentinien durchlebt zur Zeit die schwerste Krise der vergangenen 50 Jahre. Die feste Anbindung des Peso an den US-Dollar (Konvertibilität) war seit 1991 das Kernstück des „argentinischen Modells“ der wirtschaftlichen Öffnung. Sie musste zum Jahreswechsel unter chaotischen Bedingungen aufgegeben werden, weil das Land in einem Teufelskreis aus wirtschaftlicher Rezession, sozialer Verelendung, staatlichen Haushaltsdefiziten und Auslandsverschuldung gefangen war. Die Regierung unter Fernando de la Rúa hatte sich in den zwei Jahren zuvor als unfähig erwiesen, die notwendigen Reformen durchzusetzen.

Als der Internationale Währungsfonds (IWF) im Dezember 2001 entschied, eine Kredittranche über 1,3 Milliarden Dollar nicht auszuzahlen, versetzte dies dem *modelo argentino* den Todesstoß. Präsident de la Rúa trat unter dem Druck von Streiks, Massenprotesten und Plünderungen zurück, das Land bewegte sich tagelang am Rande der Anarchie. Drei Übergangspräsidenten gaben sich die Klinke zur *Casa Rosada*, dem Präsidentenpalast in die Hand, bevor der Peronist Eduardo Duhalde zum Jahresbeginn das Amt übernahm. Er soll nun bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode im Dezember 2003 regieren.

Jede Krise bietet die Chance zu einem Neuanfang. Vor einem solchen Neuanfang steht Argentinien heute. Eine Anpassung innerhalb der Parameter des bestehenden Regimes ist vor allem deshalb nicht mehr möglich, weil die finanziellen Voraussetzungen hierfür nicht mehr gegeben sind. Argentinien sieht sich heute daher vor der Herausforderung, *gleichzeitig* seine Wirtschaftspolitik neu definieren zu müssen und die tiefgreifenden Legitimitätsdefizite des politischen Systems zu überwinden – dies vor dem Hintergrund eng begrenzter Handlungsspielräume nach außen und struktureller Reformblockaden im Inneren des politischen Systems.

Die argentinische Krise war Gegenstand eines internationalen Seminars, zu dem die Friedrich-Ebert-Stiftung in Zusammenarbeit mit dem Institut

für Iberoamerika-Kunde (Hamburg) und dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (Bonn) eingeladen hatte. Im Bonner Haus der Friedrich-Ebert-Stiftung diskutierten am 27. Februar 2002 Experten aus Lateinamerika, den USA und Deutschland vor einem fachkundigen Publikum über Ursachen, Auswirkungen und Wege zur Überwindung der Krise.

Ziel der Veranstaltung war es, ein differenzierteres Bild der gegenwärtigen Lage und Entwicklungsoptionen Argentiniens zu vermitteln und auf dieser Basis der Frage nachzugehen, welche Rolle internationale Akteure, insbesondere auch Deutschland und die EU, bei der Stabilisierung und Reorientierung von Politik und Wirtschaft Argentiniens spielen können. Hierzu war das Seminar in drei *Panels* gegliedert: Politik, Wirtschaft und die internationale Dimension.

Im **ersten Panel** wurden die politischen Faktoren diskutiert. Zentrale Themen waren hier die Legitimitätskrise des politischen Systems, der Prestigeverlust von Parteien und politischer Führung, die Beziehungen zwischen Zentralstaat und Provinzen sowie die politischen Bedingungen, unter denen in der Vergangenheit wirtschaftspolitische Weichenstellungen vorgenommen wurden.

Im **zweiten Panel** standen wirtschaftliche Probleme im Mittelpunkt. Die Erblast des Konvertibilitätsgesetzes, die Frage der externen Verschuldung, die Stabilisierung der Wirtschaft unter den veränderten Bedingungen und die Aussichten für eine tragfähige Entwicklung waren Kernthemen dieser Runde.

Im **dritten Panel** kamen die Auswirkungen der argentinischen Krise im internationalen Maßstab zur Sprache. Die Debatte konzentrierte sich auf die zukünftige Ausgestaltung der „strategischen Partnerschaft“ zwischen der EU und Lateinamerika, auf das Verhältnis Argentiniens zum Nachbarland Brasilien, auch mit Blick auf den Mercosur, sowie auf die politische Haltung der USA und der internationalen Finanzorganisationen.

Politik

Argentinien wird heute oft als (ehemaliger) Musterschüler des Internationalen Währungsfonds (IWF) dargestellt, der an den neoliberalen Rezepten des „Washington Consensus“ gescheitert ist. Damit ist der argentinische Entwicklungsweg der vergangenen zwei Jahrzehnte jedoch nicht zutreffend charakterisiert. Kennzeichnend für das Land war vielmehr das Unvermögen, *irgendein* kohärentes Entwicklungsprogramm aufzulegen und vor allem zu implementieren. Das chaotische Nebeneinander von Marktsteuerung und staatlicher Intervention, von Deregulierung und politischer Blockade, von Verschwendung und Austerität hat seine Ursachen im politischen System.

Unzweifelhaft hatte die argentinische Demokratie mit dem Regimewechsel von 1983 ein äußerst **schweres Erbe** anzutreten. Die Militärs hatten das alte, unter Perón nach dem zweiten Weltkrieg geschmiedete Bündnis aus Gewerkschaften und binnenmarktorientierter Industrie zerschlagen. Sie hatten aber kein neues Modell geschaffen, sondern mit der Öffnung des Außenhandels und der Finanzmärkte nur einzelne Elemente des „Washington Consensus“ umgesetzt.

Ihre Hinterlassenschaft bestand aus einer Auslandsschuld von mehr als 40 Mrd. US-Dollar, völlig zerrütteten Staatsfinanzen, einem riesigen, hoch ineffizienten Komplex staatlicher Unternehmen und einer Wirtschaft in Rezession. Die Politik der Militärdiktatur hatte zudem einen beispiellosen Konzentrationsprozess in der Wirtschaft ausgelöst, so dass eine kleine Gruppe von Unternehmenskonzernen mit enger Anbindung ans Finanzkapital nunmehr in der Lage war, jede nicht genehme Wirtschaftspolitik zu torpedieren.

Hinzu kam die schlimme Erblast des **staatlichen Terrors**, die Argentinien auf viele Jahre belasten sollte. Der Unmut der Militärs über die strafrechtliche Verfolgung der Verantwortlichen äußerte sich bis zur Menem-Regierung immer wieder in Aufständen und Putschversuchen, die die demokratische Stabilisierung behinderten. Vor allem aber war der *brain-*

drain, der sich mit staatlichem Terror, Exil und wirtschaftlicher Misere verband, eine große Belastung für das demokratische Argentinien.

Die strukturelle Krise, in der sich Argentinien schon zu diesem Zeitpunkt befand, wurde von den **beiden großen Parteien** nicht unmittelbar erkannt. Die Radikale Partei (*Unión Cívica Radical*), die mit Raúl Alfonsín als Sieger aus den Wahlen von 1983 hervorgegangen war, glaubte zunächst, mit keynesianistischen Instrumenten eine Reaktivierung der Wirtschaft herbeiführen zu können. Die Regierung scheiterte jedoch mit diesem und den folgenden, zunehmend orthodoxen Programmen am Widerstand der nationalen und internationalen Kapitalgeber sowie an der Obstruktionspolitik der peronistischen Partei (*Partido Justicialista*) und ihrer Massenorganisationen.

Nach einer kurzen Phase der Zusammenarbeit für einen friedlichen Regimewechsel begannen beide große Parteien alsbald, sich wechselseitig zu blockieren. Präsident Alfonsín verfolgte in der Anfangsphase das Projekt, die Vorherrschaft der Radikalen Partei auf lange Jahre zu sichern. Seine Versuche, das Gewerkschaftswesen zu reformieren, schlugen indessen fehl – die erste große Niederlage der Regierung. Die Peronisten, 1983 erstmals Verlierer in einer demokratischen Wahl, konsolidierten sich in der Folge als Opposition. Sie konnten hierbei auf ihre starke Stellung im Senat bauen, da sie die Mehrheit der Provinzen kontrollierten. Zudem hatten sie die Unterstützung der Gewerkschaften.

Praktisch von Beginn an war damit die **Konfliktachse Zentralstaat – Provinzen** ein entscheidender Stolperstein für eine kohärente Anpassungspolitik. Hier spielen vier Charakteristika des argentinischen politischen Systems eine Rolle:

- Die peripheren, weniger dicht besiedelten Provinzen sind im Kongress überrepräsentiert. Dies gilt für beide Häuser, vor allem aber für den Senat, und gibt diesen wirtschaftlich und demographisch unbedeutenden Provinzen erhebliche Vetomacht.

- Die Provinzgouverneure haben große Macht bei der Benennung von Kandidaten für das Abgeordnetenhaus und den Senat, und damit auch Einfluss auf die Entscheidungen des nationalen Kongresses. Die Tatsache, dass seit letztem Jahr die Senatoren direkt gewählt (und nicht mehr durch die Provinzkongresse bestimmt) werden, hat daran noch wenig geändert.
- Die Provinzen werden mehrheitlich von der peronistischen Partei kontrolliert. Besonders für die Regierungen unter radikaler Führung (Alfonsín, de la Rúa) erwies sich das als schwere (und teure) Bürde bei der Durchsetzung von Politiken. Aber auch für die peronistische Partei selbst ist dies nicht ungefährlich – sie droht in einzelne Provinzstrukturen zu zerfallen, weil die zentralstaatliche Klammer an Bindungskraft verliert.
- Die Provinzen sind von zentralstaatlichen Zuweisungen im Rahmen der sog. *Coparticipación* abhängig. Die große Mehrheit der Provinzen bestreitet über die Hälfte ihrer Ausgaben mit diesen Transfers. Der fiskalische Föderalismus ist damit ein Dauerkonfliktthema im politischen System Argentiniens. Für die Provinzen ist es zudem lohnender, Druck auf den Zentralstaat auszuüben, als ihre eigene Ressourceneinwerbung zu verbessern.

Gegen Ende der 80er Jahre schaukelten sich die wirtschaftliche Krise (Hyperinflation, anwachsende Außenverschuldung, Leistungsbilanz- und Haushaltsdefizite) und die politische Krise (Blockade der Regierungsinitiativen im Kongress, Durchsetzungs- und Glaubwürdigkeitskrise der Regierung, Straßenproteste) gegenseitig immer mehr hoch, so dass Alfonsín schließlich gezwungen war, die Präsidentschaft 1989 etwa ein halbes Jahr früher als vorgesehen und in einer wirtschaftlich völlig desolaten Situation an den Peronisten Menem zu übergeben.

Erst das Zusammenspiel beider Krisen, der wirtschaftlichen und der politischen, machte es möglich, dass die Regierung Menem mit Wirtschaftsminister Cavallo (ehemals Zentralbankpräsident unter den Militärs)

1991 das Modell der **Konvertibilität** einführen konnte: Aufgrund der Wirtschaftskrise war die im Umlauf befindliche Geldmenge in nationaler Währung so gering, dass die Devisenreserven der Zentralbank ausreichten, um die vollständige Konvertibilität zu garantieren. Aufgrund der politischen Krise war die Bereitschaft groß, mit Hilfe des neuen Modells Geld- wie auch Währungspolitik jeder politischen Einflussnahme zu entziehen und gerade dadurch nach innen wie außen Glaubwürdigkeit zurückzugewinnen.

Hinzu kam, dass Menem als Peronist und ehemaliger Gouverneur der kleinen Provinz La Rioja erheblich weniger Schwierigkeiten als sein Vorgänger hatte, seine **Politiken durchzusetzen**. Die peronistische Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses musste zwar immer wieder durch Zugeständnisse bei der Stange gehalten werden, war aber vom Obstruktionismus der Alfonsín-Ära weit entfernt. Ähnliches galt für die Gewerkschaften. Die Gefolgschaft des Obersten Gerichtshof sicherte sich Menem durch die Erweiterung des Gremiums von fünf auf neun Richter. Wichtige (und weniger wichtige) Entscheidungen traf er im übrigen per Dekret am Parlament vorbei.

Mit dieser Politik hatte die Regierung zunächst Erfolg. Bis Ende 1994 wuchs Argentinien real um durchschnittlich 7,7 Prozent pro Jahr. Mit der **Mexikokrise** von 1995 zeigte sich jedoch auch die Kehrseite des Modells: Die Anbindung an den Dollar machte die argentinische Wirtschaft abhängig vom Zufluss externer Ressourcen. Als diese ausblieben (bzw. Portfolio-Investitionen in großem Umfang abgezogen wurden), geriet Argentinien in eine schwere Rezession.

Es waren also die **externen Investoren**, die dem Land als erste das Vertrauen entzogen. Das energische Eintreten der internationalen Finanzorganisationen, die einen *Contagion*-Effekt befürchteten, sicherte die Zahlungsfähigkeit Argentiniens zu diesem Zeitpunkt und ermöglichte die Wiederwahl Menems im selben Jahr. Die Fragilität des Modells war aber spätestens zu diesem Zeitpunkt evident.

In der zweiten Amtszeit Menems (1995-1999) schmolz das interne wie externe Glaubwürdigkeitsdepot rapide ab. Die **Asienkrise** von 1998 zwang die argentinische Wirtschaft erneut in die Rezession, weil der notwendige Zufluss von Devisen nicht mehr sichergestellt werden konnte. Nach innen zeigte sich die Regierung außerstande, die Strukturreformen in Bereichen wie Sozialversicherungen, föderale Beziehungen etc. mit der notwendigen Energie anzugehen.

Stattdessen herrschte eine Politik des *muddling through*. In Verbindung mit dem byzantinischen Führungsstil Menems und der immer deutlicher zutage tretenden Korruption der politischen Führungsschicht bewirkte dies einen **Vertrauensschwund**, der bei den Wahlen 1999 erstmals in der argentinischen Geschichte zur Abwahl einer peronistischen Regierung führte.

Die drohende **Repräsentationskrise** der argentinischen Politik, die mit der Wahl der Mitte-Links-Allianz unter Fernando de la Rúa zunächst abgewendet schien, schlug in den folgenden Monaten jedoch voll durch. Der Rückzug des Vizepräsidenten und Führers des kleinen Koalitionspartners FREPASO, Carlos *Chacho* Alvarez, symbolisiert das Unvermögen der Regierung de la Rúa, den politischen Akteuren und der Bevölkerung ein klares politisches Projekt zu vermitteln. Dieses Defizit wurde durch die Schwierigkeiten verstärkt, die de la Rúa bei der Durchsetzung seiner Initiativen im Kongress zu bewältigen hatte.

Bei den Parlamentswahlen im Oktober 2001 überstieg die Zahl der Nichtwähler, ungültigen Stimmen und Enthaltungen jene der Stimmen für die beiden großen Parteien bei weitem – ein Zeichen für den Mangel an **Alternativen** in der argentinischen Politik aus Sicht der Bürgerschaft.

Ein Kernproblem dieser Konstellation war und ist, dass bei völliger Unglaubwürdigkeit der politischen Führung niemand mehr bereit ist, die Lasten politischer Entscheidungen zu tragen, weil der Nutzen für die Allgemeinheit nicht mehr glaubhaft gemacht werden kann. Damit entfällt die „**Vertragsgrundlage**“ von Politik, nämlich die Fähigkeit, autori-

tative Entscheidungen aus einer Gemeinwohlperspektive durchzusetzen. Ein klarer Beleg dafür ist die gegen null tendierende Bereitschaft der argentinischen Bevölkerung, Steuern abzuführen: Diese werden als Alimentierung korrupter Politiker angesehen.

Das argentinische politische System steckt heute in einer tiefen **Legitimitätskrise**. Die politische Führung ist völlig diskreditiert, die Unabhängigkeit der Justiz, Voraussetzung von Rechtsstaatlichkeit, ist in Frage gestellt, die Parteien werden als Transmissionsriemen der politischen Willensbildung nicht mehr akzeptiert. Die formal demokratische Struktur des politischen Systems ist durch eine informelle, undemokratische *Substruktur* der Korruption, Klientelbeziehungen und Straflosigkeit unterhöhlt. Neue Organisationen entstehen auf der lokalen Ebene, ihre Agenda und mögliche Bedeutung sind aber noch unklar.

Weder das staatszentrierte Modell der Importsubstitution noch das marktzentrierte Modell der neoliberalen Außenöffnung *à la argentine* haben die selbstgeweckten **Erwartungen** erfüllen können. Unter den Bedingungen fehlender Steuerungskompetenz der Regierung erwies sich die Tugend des Konvertibilitätsgesetzes – nämlich Änderungen in der Geld- und Währungspolitik zu erschweren – als Fluch: Ein geregelter Ausstieg war für de la Rúa nicht zu bewerkstelligen. Die Ergebnisse sind fatal: Über 40 Prozent der Argentinier leben heute in Armut. Ein ebenso großer Anteil der Jugendlichen hat den Wunsch, das Land zu verlassen. Besonders die Höherqualifizierten zieht es fort.

Fehlende Perspektive im Hinblick auf die individuelle und gemeinsame Zukunft ist ein gefährlicher Nährboden für populistische und autoritäre „**Antipolitiker**“ vom Schlage eines Fujimori oder Chávez. Dem muss der Versuch entgegengesetzt werden, das System der politischen Repräsentation zu rekonstruieren. Es ist Duhalde, bei aller Skepsis gegenüber seiner politischen Vita, hoch anzurechnen, dass er sich dieser Aufgabe zu stellen scheint. Aber der Ansatz, ein diskreditiertes Regime durch seine ebenso diskreditierten Repräsentanten reformieren zu wollen, steht na-

turgemäß vor großen Herausforderungen, weil die alten Blockadekräfte größtenteils fortbestehen.

Die politische Reform sollte daher nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Austerität durchgeführt werden, wie es heute teilweise den Anschein hat. Es geht um die (Wieder-) Herstellung von **governance**. Das System demokratischer *checks and balances* muss in Argentinien grundlegend erneuert werden. Hier sind neben den viel diskutierten Parlamentsreformen weitere Eingriffe in das Parteiensystem, den Justizsektor und die Beziehungen zwischen Zentralstaat und Provinzen erforderlich. Die Regierung ist „zum Erfolg verdammt“: Gelingt es ihr nicht, allen politischen Akteuren die Notwendigkeit von strukturellen Reformen zu vermitteln, droht Argentinien der völlige Staatszerfall.

Wirtschaft

Das wirtschaftspolitische Scheitern Argentiniens lässt sich nicht nur auf das Konvertibilitätsmodell zurückführen. Schon vor der Anbindung des Peso an den Dollar war zu erkennen, dass der Wechsel vom Modell der binnenmarktorientierten Importsubstitution zur weltmarktorientierten Exportwirtschaft in einer Weise vollzogen wurde, die einen großen Teil der argentinischen Bevölkerung eklatant benachteiligte und eine kleine Gruppe ebenso eklatant begünstigte. Auch die externe Verschuldung der öffentlichen und privaten Akteure ist nicht erst seit 1991 ein Problem des Landes. Die Entwicklung ist durch das Konvertibilitätsmodell jedoch noch akzentuiert worden, weil wichtige wirtschaftspolitische Interventionsmechanismen dem politischen Zugriff bewusst entzogen wurden.

Das **Konvertibilitätsgesetz** vom April 1991 beendete eine lange Periode erratischer wirtschaftlicher und fiskalischer Entwicklung und ebenso erfolgloser wie teurer Stabilisierungsbemühungen. Infolge der Reformen konnte die Wirtschaft stabilisiert und wieder auf den Wachstumspfad zurückgeführt werden.

- Der interne Verbrauch stieg, getragen durch Kaufkraftgewinne der Löhne und Gehälter, die Möglichkeit von Ratenkäufen und die Verfügbarkeit von Verbraucherkrediten.
- Auch die Steuereinnahmen wuchsen, nachdem sie zuvor durch hohe Inflationsraten fast völlig aufgezehrt worden waren.
- Ausländisches Kapital floss in den Privatisierungsprozess, der dem Staatshaushalt zudem neue Ressourcen zuführte, und in Portfolio-Investitionen.
- Zudem erhielt der Staat wieder Zugang zu den internationalen Finanzmärkten. 1992 erreichte Argentinien substantielle Erleichterungen beim Schuldendienst im Rahmen des Brady-Plans.

Es ist nicht verwunderlich, dass dieses augenscheinlich so erfolgreiche Modell von breiter **Zustimmung** durch die Bevölkerung getragen wurde, verstärkt noch durch die positive Aufnahme in der internationalen Gemeinschaft und den Bretton-Woods-Institutionen. Letztere hatten dabei großes Interesse, ihren Anteil am Erfolg des argentinischen Anpassungswegs herauszustreichen, auch wenn die Entscheidung, den argentinischen Austral (ab 1992: Peso) an den Dollar zu knüpfen, vom IWF zunächst mit Skepsis beobachtet worden war.

Begünstigt durch den Zufluss ausländischen Kapitals blieben die **Restriktionen** des Modells anfangs weitgehend unberücksichtigt. Die Kopplung der inländischen Währungsemissionen an den Zustrom von Devisen machte nämlich das Wachstum der heimischen Wirtschaft abhängig von einer positiven Leistungsbilanz, sei es durch Exporte oder durch Einwerbung von Investitionen. Es kam zu einer weitgehenden Dollarisierung der argentinischen Wirtschaft. Dies erwies sich bald als folgenschwere Bürde.

Im Hinblick auf den **Export** wirkte sich die anfangs rasch steigende Überbewertung des Peso bremsend aus. Zwar wuchsen die Exporte in den 90er Jahren in absoluten Zahlen deutlich, begünstigt u.a. durch einen zwischenzeitlichen Anstieg der Weltmarktpreise für argentinische

Agrarexportprodukte sowie durch Ausfuhren nach Brasilien im Rahmen des Mercosur. Aber auch am Ende des Jahrzehnts exportierte Argentinien weniger als 11 Prozent des BIP. Zum Vergleich: Ecuador, das andere südamerikanische Land mit fester Dollarbindung, hatte 1999 eine Exportquote von über 37 Prozent, im Jahr 2000 sogar von über 42 Prozent des BIP. Als Brasilien Ende 1998 den Real abwertete, verschlechterten sich auch die Exportchancen auf diesem wichtigsten Auslandsmarkt Argentiniens.

Der starke Peso förderte stattdessen den **Import** von Waren und Dienstleistungen, aber auch den Auslandstourismus der argentinischen Mittelklasse – ein letzter Abglanz einstigen Wohlstandes. Von den Importen war besonders die einheimische Industrie betroffen, die sich, gerade erst in die Weltmarktkonkurrenz entlassen, nun einer Flut ausländischer Produkte gegenüber sah, welche durch den überbewerteten Peso zusätzlich verbilligt wurden. Die Außenhandelsbilanz war immer nur dann positiv, wenn aufgrund externer Schocks (Mexiko-, Russland-, Asienkrise) die inländische Nachfrage einbrach.

Angesichts der geschilderten Probleme mit der Handelsbilanz musste der notwendige Zustrom von Devisen auf andere Art sichergestellt werden. Hier bot sich die Einwerbung ausländischer Investitionen im Zuge des **Privatisierungsprozesses** als probates Mittel an. Diese Strategie stieß allerdings bald an ihre natürlichen Grenzen: Die meisten öffentlichen Unternehmen und Banken waren Mitte der 90er Jahre verkauft. Als letzte große Maßnahme trennte sich der argentinische Staat 1999 von seinen restlichen Anteilen am Erdölkonzern YPF. Damit war diese Quelle dann aber auch versiegt.

Gleichzeitig führte die Privatisierung zu wachsenden **Kapitalabflüssen**, als die argentinischen Tochtergesellschaften begannen, ihren Konzernmüttern in den USA, in Spanien oder Frankreich Gewinnanteile zu überweisen. Hinzu kam, dass die Veräußerung von traditionell defizitären Staatsbetrieben den Staat zwar entlastete, dieser aber gezwungen war,

die Schulden der Unternehmen zu übernehmen, was seine Schuldendienstquote erhöhte.

Ein dritter Weg, neben dem Export und dem Einwerben von Investitionen, bestand für Argentinien in der ausländischen **Verschuldung**. Mit der Unterzeichnung des Brady-Plan-Abkommens von 1992 hatte Cavallo noch „das Ende des Schuldenproblems“ proklamiert – ein überaus folgenschwerer Irrtum. Der wiedergewonnene Zugang zu den internationalen Finanzmärkten wurde in den folgenden Jahren in wachsendem Umfang beansprucht.

Die Verschuldung der öffentlichen Hand stieg zum einen wegen des drückenden **Schuldendienstes** – eine Erblast der Militärdiktatur und ein Teufelskreis, aus dem Argentinien aus eigener Kraft nicht mehr herauskommen wird. Das Problem war dabei weniger die absolute Höhe von Haushalts- und Leistungsbilanzdefiziten – bis in die jüngste Zeit hatte Argentinien z.B. keine Probleme damit, die Maastricht-Kriterien der EU zu erfüllen. Das Problem bestand vielmehr in der Abhängigkeit von externen Kapitalzuflüssen im Rahmen des Konvertibilitätsmodells.

Ab 1995 wurden daher immer wieder umfangreiche **Finanzpakete** unter Führerschaft des IWF geschnürt und weitere Umschuldungen durchgeführt. Zuletzt geschah dies noch Ende 2000 mit der sog. „finanziellen Panzerung“ (*blindaje financiero*), einem knapp 40 Mrd. US-Dollar umfassenden Hilfspaket unter Beteiligung der internationalen Finanzorganisationen und Geberländer sowie der inländischen Banken und Pensionsfonds. Zu diesem Zeitpunkt war keine ausländische Geschäftsbank mehr bereit, Kredite an Argentinien zu vergeben. Heute liegt die externe Verschuldung des Landes bei ca. 150 Mrd. US-Dollar.

Zum anderen stieg die Verschuldung aufgrund der Tatsache, dass wichtige **Reformen** immer erst im letzten Moment und oft selbst dann nur bruchstückweise angegangen wurden. Hierdurch wurde eine nachhaltige Sanierung der öffentlichen Haushalte verhindert. So wurden zwar Fortschritte im Steuersystem gemacht, aber immer noch bleiben die

Steuereinkünfte des argentinischen Staates deutlich hinter denen von Nachbarländern wie Chile oder Uruguay zurück. Hinzu kommt, dass ein Großteil der Einnahmen über Verbrauchssteuern erzielt wird, nicht über die direkte Besteuerung von Einkommen und Gewinnen.

Auch hatten sämtliche Regierungen nach 1983 größte Probleme damit, die **Provinzen** zur Austerität zu verpflichten. Fortschritte wurden immer erst dann erzielt, wenn externe Schocks den Spielraum für Ausgaben auf null reduzierten. Selbst in der aktuellen Situation haben die Provinzen die Verabschiedung des Haushaltes im Kongress hinausgezögert, weil sie sich mit der Zentralregierung nicht auf eine Neuverteilung der staatlichen Einkünfte im Rahmen der *Coparticipación* einigen konnten. Hier spielen politische Gründe hinein: Etliche Provinzgouverneure setzen sich von der Regierung Duhalde ab, um sich für die kommenden Präsidentschaftswahlen zu profilieren.

Die Sanierung der öffentlichen **Sozialversicherungen** wurde aus Rücksicht auf die Gewerkschaften, die diese Versicherungswerke zum Teil kontrollieren, hinausgeschoben. Zwar wurde unter Menem der Übergang vom staatlichem zum privaten System eingeleitet, aber zum einen erwiesen sich die privaten Träger als ineffizient und ihre Regulierung als unzureichend, zum anderen kamen die Reformen zu spät, um den staatlichen Sektor in dieser kritischen Situation zu entlasten. Resultat war, dass der Staat bei den Sozialversicherungen zuletzt fast 7 Mrd. Pesos pro Jahr zubuttern musste – im Jahr 2000 entsprach das ziemlich genau dem zentralstaatlichen Haushaltsdefizit.

Die Verknüpfung von Geld- und Währungspolitik, also von Liquidität und Devisen im Rahmen der Konvertibilität, verbunden mit der hohen Verschuldung der öffentlichen und privaten Akteure, hatte zur Folge, dass die **Kapitalkosten** allgemein hoch blieben. Nur wer sich direkt im Ausland verschulden konnte, hatte Zugang zu günstigen Krediten. Klein- und Mittelunternehmen blieben hingegen vom Kreditmarkt praktisch ausgeschlossen, da im inländischen Markt der Staat als größter Kredit-

nachfrager auftrat. Dies wirkte sich zusätzlich dämpfend auf das Investitionsverhalten der Wirtschaft aus.

Die Wettbewerbsfähigkeit der argentinischen Wirtschaft litt unter dem überbewerteten Peso und der Kapitalknappheit, aber auch unter dem völligen Fehlen einer wettbewerbsorientierten Wirtschaftsförderung und Industriepolitik. In diesem Bereich von **Meso-Politiken**, die darauf abzielen, günstige Rahmenbedingungen für Unternehmen (insbesondere Klein- und Mittelunternehmen) zu schaffen und Wertschöpfungsketten zu vertiefen (Standortpolitik, Exportförderung, Technologiepolitik, berufliche Aus- und Fortbildung), ist der argentinische Staat, hier insbesondere die Provinzen und Kommunen, nur unzureichend tätig.

Die Folgen des Modells für die abhängig Beschäftigten waren gravierend, es entstand ein **beschäftigungspolitischer Teufelskreis**. Heute liegt die Arbeitslosigkeit bei 25 Prozent.

- Modernisierungen und Rationalisierungen auf Unternehmensebene im Zuge von Weltmarktöffnung und Privatisierung führten zu Massenentlassungen.
- Auf der anderen Seite wuchsen die Ausfuhren viel zu wenig, um im Exportsektor Arbeitsplätze zu schaffen und gleichzeitig über den Devisenzustrom die Wirtschaft mit Liquidität zu versorgen.
- Drittens geriet der gesamte industrielle Sektor mit der Überbewertung des Peso unter enormen Wettbewerbsdruck, was weiter zum Beschäftigungsabbau beitrug.
- Angesichts sinkenden Steueraufkommens und steigender Verschuldung war viertens auch der öffentliche Sektor zum Stellenabbau gezwungen, wobei besonders die Provinzen hier hartnäckig Widerstand leisteten.

Die gegenwärtige Situation ist durch ein hohes Maß an **Unsicherheit** gekennzeichnet. Keiner der wirtschaftlichen Akteure kann voraussagen, wie sich das System der relativen Preise in Argentinien entwickeln wird.

Die Spielregeln der Wirtschaft müssen im Übergang vom Konvertibilitätsmodell zum Modell der freien Wechselkurse neu definiert werden. Vor allem ist die Frage zu klären, wie die Kosten der „Pesifizierung“ zwischen den Betroffenen (Banken, Unternehmen, Bürgern) aufgeteilt werden. Diese kurzfristigen Angelegenheiten werden wohl noch einige Monate die Agenda der Regierung beherrschen.

Bei der „**Pesifizierung**“, also der Umwandlung von Dollarguthaben und -krediten in Pesos entscheidet der Umrechnungskurs über die Kostenverteilung: Werden Guthaben z.B. zum alten Kurs (eins zu eins) umgerechnet, verlieren die Sparer real (bei einem Marktkurs von derzeit zwei zu eins) die Hälfte ihres Vermögens. Bei den Krediten verhält es sich umgekehrt: Hier müssten im geschilderten Fall die Banken Verluste akzeptieren. Für eine zügige Rückkehr zu Wirtschaftswachstum und Beschäftigung wäre es besonders wichtig, die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu entlasten.

Unter den geschilderten Bedingungen (Verarmung, Wegbrechen der Mittelschicht, hohe Arbeitslosigkeit, hohe Kapitalkosten, fehlende Investitionsmittel) fehlen in Argentinien auf absehbare Zeit die Voraussetzungen dafür, dass die Binnennachfrage zum Träger des Aufschwungs wird, wie sie es in früheren Zeiten einmal war. Vielmehr muss nun das **Exportwachstum** gestärkt werden. Hierfür ist die erneute Intensivierung der Austauschbeziehungen im Mercosur ein wichtiger (wenn auch nicht der einzige) Ansatz.

Nach wie vor besteht in Argentinien allerdings die Gefahr der **Dollarisierung**. Wenn die Bevölkerung nach Freigabe der Konten und Wechselkurse aus dem Peso flieht, kann die einheimische Währung unter Umständen nicht gehalten werden. Die Konsequenzen wären jedoch fatal, denn bei einer Exportquote von ca. 10 Prozent des BIP kann Argentinien die Devisen nicht erwirtschaften, die für ein dynamisches und nachhaltiges Wachstum unter diesen Umständen notwendig wären. Die Dollarisierung würde zudem das Ende des Mercosur bedeuten, und damit der

Möglichkeit einen Riegel vorschieben, im regionalen Verbund für den Weltmarkt zu lernen.

Die internationale Dimension

Argentiniens Reformkräfte benötigen nun die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft. Dies gilt zunächst und vor allem für die internationalen Finanzorganisationen, insbesondere den IWF, denn Argentinien wird seine Auslandsschulden nicht bezahlen können. Aber auch andere Akteure, darunter die EU und Deutschland, sollten ihren Beitrag leisten.

Dem **IWF** ist von vielerlei Seite ein gerütteltes Maß an Mitverantwortung für die aktuelle Situation Argentiniens zugesprochen worden. IWF-Direktor Köhler selbst hat Fehler zugegeben. Seine Stellvertreterin Anne Krueger schlägt mittlerweile vor, das US-amerikanische Insolvenzrecht für öffentliche Institutionen auf die internationale Ebene zu übertragen – eine interessante Initiative, die aber für Argentinien in der derzeitigen Situation zu spät kommt.

Vor allem hat sich jedoch gezeigt, dass die **einseitige Konzentration** des IWF auf Preisstabilität, Haushaltsdisziplin und Deregulierung der Märkte zu kurz greift, um ein nachhaltiges und vor allem breitenwirksames Wachstum herbeizuführen. Der IWF hat die gravierenden Ungleichgewichte im argentinischen Fall zu lange toleriert und mitfinanziert.

Dies ist vor allem deswegen bemerkenswert, weil der Fonds, ebenso wie die Weltbank, dem Konvertibilitätsmodell von Beginn an eher skeptisch gegenüberstand. Domingo Cavallo hat dies zusammen mit Joaquín Cottani kurz nach seiner Entlassung als Wirtschaftsminister in einem Artikel im *American Economic Review* (Heft 2/1997, S. 19) in aller Deutlichkeit ausgesprochen. Argentinien war gerade dabei, sich von der Mexikokrise zu erholen, als Cavallo und Cottani folgendes schrieben:

„... differences of opinion have existed in matters of economic policy between the Argentine authorities and the IMF staff since the beginning of the Convertibility Plan. [...] But the main misunderstandings arose from the fact that the IMF never really believed in the currency board system as a long-term arrangement.“

Heute hat sich die Haltung des IWF gegenüber Argentinien **verhärtet**. Hier spielen drei Faktoren eine Rolle:

- Erstens vertritt die neue US-amerikanische Regierung unter George W. Bush eine rigidere Position gegenüber den Schuldnerländern – es sei denn, geostrategische Erwägungen stünden dem entgegen (Türkei, Afghanistan).
- Zweitens, und wichtiger noch, zeigt es sich, dass die Furcht vor einer Ansteckung anderer Länder (v.a. Brasiliens) durch die argentinische Krise heute unbegründet ist. Anders als noch vor wenigen Jahren haben die internationalen Finanzmärkte den argentinischen *default* antizipiert und ihre Risikoeinschätzung auch in den anderen Fällen verfeinert.
- Drittens wirkt die an den IWF gerichtete Kritik, er habe viel zu lange schlechtes Geld dem guten hinterhergeworfen. Wenn Argentinien keinen realistischen (nicht notwendig ausgeglichenen!) Haushaltsentwurf vorlegt, werden auch keine neuen Kredite fließen sondern allenfalls kurzfristige Umschuldungen vorgenommen.

Die Argentinienkrise ist gleichzeitig eine Krise, aber auch eine Chance für den **Mercosur**. Auf der einen Seite ist der Zusammenbruch der zweitgrößten Mercosurwirtschaft ein Negativum für die Mitglieder des Bündnisses. Argentinien wird als Nachfrager von Produkten und Dienstleistungen (z.B. im Tourismus) der Nachbarländer für längere Zeit ausfallen, während seine eigenen Produkte durch die Abwertung wieder wettbewerbsfähiger geworden sind. Eine Erweiterung des Mercosur (Chile, Bolivien, auch Venezuela) steht fürs erste nicht auf dem Tapet. Als aus-

schließlich ökonomisches Projekt wird sich der Mercosur daher gegenüber dem Konkurrenzangebot einer durch die USA dominierten amerikanischen Freihandelszone (ALCA) nur schwer behaupten können.

Auf der anderen Seite schafft der Ausstieg aus der Dollarbindung jedoch mittelfristig **neue Möglichkeiten** der regionalen wirtschaftlichen Kooperation im Rahmen des Mercosur. Unter den Bedingungen unterschiedlicher Währungsregime (hier *currency board*, dort freies bzw. „*dirty*“ *floating*) war an eine Vertiefung des Mercosur in Richtung auf einen Gemeinsamen Markt nicht zu denken. Nun hat die neue argentinische Regierung bereits ihr Interesse an weiterführenden Verhandlungen, etwa über eine Währungsunion, signalisiert.

Dies sind zwar keine unmittelbar zu erwartenden Entwicklungen, aber immerhin gibt es heute wieder eine **Perspektive** für den Mercosur. Ein erster realer Schritt besteht in der Einrichtung eines permanenten Schiedstribunals für Handelskonflikte – die erste im eigentlichen Sinne supranationale Institution des Mercosur. Hiervon erhofft man sich eine Entpolitisierung der Konflikte zwischen den Mitgliedsstaaten des Mercosur.

Damit diese Perspektive einmal realisiert werden kann, muss nicht nur Argentinien seine Hausaufgaben machen, sondern auch Brasilien. Insbesondere fehlt in beiden Ländern ein grundsätzlicher **außenpolitischer Konsens**. In Argentinien stehen Teile der politischen Elite einem engeren Verbund mit Brasilien immer noch skeptisch gegenüber. Die Forderung nach einer vollständigen Dollarisierung der Wirtschaft speist sich nicht zuletzt auch aus der Furcht vor der brasilianischen Hegemonie im *Cono Sur*. Aber auch in Brasilien besteht ein derartiger Konsens nicht. Der industrielle Sektor in São Paulo zum Beispiel hat wenig Interesse an einer vertieften Integration. Nationale Souveränität wird auf beiden Seiten oftmals noch höher eingeschätzt als regionale Integration.

Mit dem Zusammenbruch Argentinien ist nun Brasilien wieder als Vorbild für vernünftige **Wirtschaftspolitik** identifiziert worden – der Wan-

del vom ungezogenen Buben zum Musterknaben vollzieht sich in der internationalen Debatte zuweilen mit atemberaubender Geschwindigkeit. In der Tat stellt sich Brasiliens Ausstieg aus der festen Anbindung des Real an den Dollar Ende 1998 im Lichte der argentinischen Erfahrungen als gleichzeitig mutige und richtige Entscheidung heraus. Auch wird mit Befriedigung registriert, dass Brasilien zwar vom argentinischen Abschwung betroffen, von der Finanzkrise aber nicht angesteckt wurde.

Aber auch Brasilien hat mit **Problemen** zu kämpfen, die jenen des Nachbarlandes teilweise recht ähnlich sind. Hierzu zählt v.a. der hohe Schuldendienst: Über die nächsten 10 Jahre müsste der öffentliche Sektor einen laufenden Überschuss von 3-4 Prozent des BIP erzielen, damit die Staatsverschuldung nicht weiter wächst. In den vergangenen Jahren wurden größere Defizite in der Leistungsbilanz durch den Zufluss von ausländischen Direktinvestitionen (v.a. im Rahmen der Privatisierungen) vermieden, weniger durch eine Ausweitung der Exporte. Diese Ressourcenquelle ist jedoch nicht unerschöpflich, und ihr stehen zunehmende Abflüsse durch Gewinnrücküberweisungen gegenüber. Brasilien muss daher verstärkte Anstrengungen unternehmen, seine Exportprodukte zu diversifizieren und neue Märkte zu erschließen.

Ist die Wiederbelebung des Mercosur eine Gefahr für die **USA** und ihr Projekt **ALCA**? Gerade hat Präsident Bush dank seines Popularitätsschubs nach dem 11. September vom Kongress die sog. Trade Promotion Authority (TPA, vormals *fast track*) erhalten, die es ihm ermöglicht, Abkommen mit anderen Staaten zu verhandeln, die vom Kongress nur als ganzes angenommen oder abgelehnt werden können. Um eine solche Autorisierung hatte sich zuvor Bill Clinton jahrelang vergeblich bemüht. Allerdings hat das US-amerikanische Abgeordnetenhaus den Verhandlungen enge Grenzen gesetzt. Wichtiger noch: Weder Argentinien noch ALCA sind für die Bush-Administration heute prioritär. Die Bereitschaft, in beiderlei Hinsicht Zugeständnisse zu machen, ist in den USA heute wenig ausgeprägt.

Anders verhält es sich mit der **Europäischen Union**. Sie führt seit längerem Gespräche mit dem Mercosur über ein Assoziierungsabkommen, die bislang allerdings nur mühsam vorankommen. Außerdem haben sich spanische und französische Unternehmen im argentinischen Privatisierungsprozess engagiert (Energie-, Wassersektor, Banken, Telekommunikation etc.). Motiviert durch dieses Engagement und die spanische EU-Präsidentschaft hat die Europäische Kommission erstmals einen harschen Brief mit wirtschaftspolitischen Ermahnungen an ein nicht-EU-Land verschickt. Kernpunkt war dabei der Schutz der ausländischen Investitionen. Auf argentinischer Seite hielt sich die Begeisterung vermutlich in Grenzen.

Die EU hat jedoch nicht nur ein unmittelbares wirtschaftliches Interesse an einem starken, expandierenden Mercosur. In dem Maße, wie ein europäischer Weg der Bewältigung **internationaler Konflikte** entsteht und sich vom Unilateralismus der USA abzusetzen beginnt, ist Europa auf gleichgesinnte Partner in anderen Weltregionen angewiesen. Gerade mit den Ländern des *Cono Sur* bestehen hier klare Übereinstimmungen, die zukünftig verstärkt mobilisiert werden können, wenn multilaterale, kooperative Lösungsansätze gefragt sind und Weltpolitik aus europäischer Perspektive mitgestaltet werden soll.

Die argentinische Gesellschaft muss sich auf ein neues Projekt wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung verständigen. Dieses muss von realistischen Annahmen ausgehen, es muss aber auch Perspektiven bieten. Die **soziale Marktwirtschaft** Europas in ihren verschiedenen Schattierungen stellt hierbei ein attraktives und hinreichend anpassungsfähiges Modell dar. Die Europäische Union mit ihrer starken, aber kaum koordinierten Stellung in den internationalen Finanzorganisationen könnte sicherlich noch energischer dafür werben, dass dieses Modell in die Politik von Weltbank und IWF gegenüber Argentinien einfließt.

Liste der Panelteilnehmer

Prof. Dr. Klaus Bodemer, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg

Prof. Dr. Ernesto Garzón Valdés, Bonn

Dr. h.c. Wolf Grabendorff, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Dr. Christian von Haldenwang, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn

Peter Hengstenberg, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Günter Köhne, Dresdner Bank Lateinamerika AG, Hamburg

Prof. Dr. Jerome Levinson, American University, Washington

Dr. Mariana Llanos, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg

Dr. Dirk Messner, Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg

Prof. Dr. Detlef Nolte, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg

Dr. Vicente Palermo, Instituto Torcuato Di Tella, Conicet, Buenos Aires

Dr. Alfred Pfaller, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Dr. Fernando Sampaio, FUNDAP, Brasilien

Prof. Dr. Hartmut Sangmeister, Ruprecht-Karls-Universität, Heidelberg

Dr. Heinrich Sassenfeld, Friedrich-Ebert-Stiftung, Büro Buenos Aires

Prof. Dr. Jorge Schvarzer, Universidad de Buenos Aires