



Zurück in die Zukunft

Argentiniens Wandel in der Wirtschaftspolitik

DÖRTE WOLLRAD

November 2016

- Als im November 2015 der konservative Kandidat Mauricio Macri die Stichwahl um das Präsidentenamt überraschend gewann, galt es als dringlichste Aufgabe, das Wirtschaftsmodell zu reformieren, welches das Land in den vergangenen zwölf Jahren zunächst aus dem Staatsbankrott geführt hatte, dann aber in die nächste Krise manövrierte. Seit fast einem Jahr verändert die neue Regierung nun die argentinische Wirtschaft – mit beängstigenden Auswirkungen.
- Bei steigender Inflation und Arbeitslosigkeit und angesichts einer Armutsrate, die laut neusten Untersuchungen 32 Prozent beträgt – gegenüber der Vorgängerregierung Kirchner ein weiterer Anstieg um vier Prozent –, benötigt die Macri-Regierung nichts dringender als Investitionen. Diese bleiben jedoch aus.
- Die Regierung Macri hat ein schwieriges Erbe angetreten. Diese Aufgabe jedoch mit wirtschaftspolitischen Konzepten aus der Vergangenheit anzugehen und auch im Umgang mit dem politischen Gegner nicht die dringend erforderliche Veränderung zu wagen, gibt wenig Anlass zu Optimismus, dass das Land einen Ausweg aus seinem Krisenzyklus finden wird.

Als im November 2015 der peronistische Kandidat Daniel Scioli und der konservative Kandidat Mauricio Macri zur Stichwahl um das Präsidentenamt antraten, war keiner der beiden zu beneiden: So oder so galt es, ein Wirtschaftsmodell zu reformieren, welches das Land in den vergangenen zwölf Jahren zunächst aus dem Staatsbankrott geführt hatte, dann aber in die nächste Krise manövrierte. Den Sieg des Nicht-Peronisten Mauricio Macri hatte keine Meinungsumfrage vorhergesehen und überraschte wohl auch ihn selbst. Zwar war und ist sein wirtschaftspolitisches Modell klar neoliberal, doch verfügte er weder über ein Schattenkabinett noch eine *road map*. Seit fast einem Jahr arbeitet seine Regierung nun an einem wirtschaftspolitischen Kurswechsel – mit beängstigenden Auswirkungen.

Retrospektive Nr. 1: Importsubstitution

In Argentinien neigen die Verantwortlichen für die Wirtschaftspolitik stets zu Extremen. Während man in den 1990er-Jahren unter dem Peronisten Carlos Menem zum neoliberalen Musterschüler des IWF gekürt worden war, brach mit dem Jahrtausendwechsel das überschuldete Kartenhaus in sich zusammen. 2001 erklärte Argentinien die Staatsinsolvenz. Arbeitslosigkeit und Armut stiegen schlagartig an, und damit auch die soziale Konfliktivität. Da das Land fortan vom internationalen Kreditmarkt weitgehend ausgeschlossen war, setzte der 2003 überraschend zum Staatspräsidenten gewählte Peronist Néstor Kirchner auf den Binnenmarkt: Über Sozialprogramme und Lohnerhöhungen wurde Kaufkraft injiziert, durch Importzölle und -beschränkungen der Markt geschützt und durch Wechselkurskontrollen die Kapitalflucht in den Dollar begrenzt. Zudem spülten hohe Exportsteuern im boomenden Agrobusiness Umverteilungsmasse in die Staatskassen, sodass die Krise bald gebändigt schien.

Zu diesem Zeitpunkt hätten Subventionen zurückgefahren und strikt auf Bedürftige beschränkt werden können sowie den Unternehmer_innen Anreize für Investitionen geboten werden müssen. Da jedoch erneut Wahlen anstanden, mussten die Massen bei Laune gehalten werden. Zwar litten die Unternehmer_innen unter den staatlichen Restriktionen – wie Preiskontrollen und Zöllen –, machten dank der hohen *commodity*-Preise dennoch genug Gewinn, um den Regierungskurs zu tolerieren und das Kapital ins Ausland zu bringen, statt es zu investieren.

Dieser Pakt hielt, bis der Boom endete. In der zweiten Amtszeit der Kirchner-Gattin und späteren Witwe, Cristina Fernández de Kirchner, ging die Regierung mit dem Ausbleiben der Zuwächse die Rentenkassen und Devisenreserven an und griff zur Notenpresse, um den Standard staatlicher Leistungen aufrechterhalten zu können. Die seit Jahren wachsende Inflation (jetzt bei 40 Prozent) traf nun jedoch die bisherigen Gewinner_innen der Kirchner-Politik, die Geringverdiener_innen, am härtesten und machte die Inklusionserfolge damit zunichte. Dennoch sonnte sich die Präsidentin weiterhin in der vermeintlichen Dankbarkeit ihrer Basis und glaubte die Wahl gewonnen. Da das Rennen für die Mehrheit am Ende aber kein ideologisches war, setzten die Wähler_innen auf ein anderes Pferd.

Retrospektive Nr. 2: Marktgesetze

Die Wahl 2015 war folglich eine Protestwahl: Der selbstherrliche und zum Teil autoritäre Stil der Präsidentin und ihrer Equipe wurde abgestraft und – auch was die Wirtschaftslage anbetraf – auf einen Wandel gesetzt. Mauricio Macri, Sohn eines Unternehmers, der zuvor als Hauptstadtbürgermeister und Manager eines bekannten Fußballclubs tätig gewesen war, machte im Wahlkampf keinen Hehl aus seinem Programm: Die staatliche Gängelung müsse beendet, der Markt geöffnet und seinen Gesetzen überlassen werden. Da seine Koalition mit den vom progressiven Lager übergelaufenen Liberalen (*Radicales*) den Namen »*Cambiamos!*« (Verändern wir!) trägt und viel von Dialog gesprochen wurde, erwarten die Wähler_innen nun aber auch deutliche Veränderungen im Regierungsstil. Zwar war ohne Mehrheiten im Abgeordnetenhaus sowie im Senat ohnehin ein eher verhandelnder und dialogorientierter Einstieg zu erwarten gewesen, doch die bekannte Methode der Vorgängerin, das Parlament mit Dekreten zu übergehen, wurde unverändert fortgesetzt.

Das Macri-Modell wurde bereits bei der Ministerwahl deutlich: Das Team, das Macri als nicht ideologisch, sondern professionell vorstellte, setzte sich durchgehend aus Manager_innen zusammen: So kommt beispielsweise der Staatssekretär für Finanzen von der Deutschen Bank, der Landwirtschaftsminister vom Gen-Saatguthersteller Monsanto und der Energieminister von Shell. Obwohl man die Präsidentschaftswahl und wichtige Provinzen und Städte nur dank der Koalition mit den

Radicales gewonnen hatte, ging der Koalitionspartner leer aus. Die Wirkungen des Regierungshandelns wurden von diesem Profi-Team in den ersten elf Monaten allerdings falsch eingeschätzt, sodass das Kompetenzversprechen langsam schwindet – auch eine Folge davon, dass es Betriebswirt_innen sind, die sich nun über die Volkswirtschaft beugen.

Die ersten Maßnahmen waren eine 40-prozentige Abwertung des Pesos, die Aufhebung der Wechselkurskontrollen sowie die Streichung aller Exportsteuern, womit die neue Regierung auf rund 30 Prozent der Steuereinnahmen verzichtete – lediglich die Steuer auf Sojaexport wurde beibehalten, aber gesenkt. Die Märkte wurden für Importe geöffnet und erste Teilprivatisierungen eingeleitet. So wurde beispielsweise eine Tochtergesellschaft der staatlichen Fluglinie geschlossen, die in dem riesigen Land auch entlegene, wenig rentable Verbindungen anbot, und der profitable Teil dieses Markts für die neue lateinamerikanische Fluggesellschaft LATAM geöffnet.

Laut Lehrbuch ist Inflation mit Nachfragereduktion zu bekämpfen. Folglich wurden Tarifabschlüsse weit unter Inflationsniveau angestrebt (und erzielt) sowie der öffentliche Dienst von überschüssigem, aufgrund politischer Affinität von der Vorgängerregierung eingestelltem Personal »bereinigt«. Dieses Phänomen, politische Schulden mit Posten zu begleichen, existierte zweifellos – erklärt jedoch nicht die anhaltende Entlassungswelle, die sich auch der private Sektor zunutze machte. Die Kombination von Arbeitslosigkeit und Inflation drosselt die Nachfrage erfolgreich – das Preisniveau sinkt aus triftigen Gründen dennoch nicht.

»Lean state« bedeutet im neoliberalen Denken auch Subventionsabbau. *De facto* waren Dienste wie die Versorgung mit Gas, Strom und Wasser sowie der Nahverkehr bereits seit 2002 hoch subventioniert worden und die Verbraucherpreise entsprechend niedrig. Um die öffentlichen Kassen zu entlasten, erließ die Regierung Macri im Juni 2016 daher eine Preiserhöhung von durchschnittlich 400 Prozent. Diese Kostenexplosion wurde jedoch bereits zwei Monate später – zumindest beim Gas für die Privathaushalte – durch ein Urteil des Obersten Gerichtshofes wieder gestoppt, da die gesetzlich vorgeschriebenen öffentlichen Anhörungen nicht erfolgt waren, in denen u. a. die Kriterien der Preisfestlegung dargelegt werden müssen. Für Betriebe und nicht gewerbliche Einrichtungen wie Nachbarschaftszentren

galt sie aber noch einige Monate länger. Gerade die klein- und mittelständischen Betriebe, die in Argentinien 80 Prozent der formalen Beschäftigung ausmachen und den Kostenanstieg angesichts sinkender Nachfrage schwerlich auf die Preise umlegen konnten, waren so gezwungen, entweder Personal abzubauen oder in die Insolvenz zu gehen.

Da zudem die Konflikte und Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Regierungsmannschaft sowie mit dem Koalitionspartner zunahm, wird die Erhöhung nun auf 200 Prozent abgesenkt, zugleich aber auch die einzige ökologische Komponente zur Verbrauchsreduktion – der Preisnachlass für Verbraucher_innen, die ihren Konsum im Vergleich zum Vorjahr senken – gestrichen. Im Rahmen der nun nachzuholenden öffentlichen Anhörungen wird offensichtlich, dass beispielsweise den Gasproduzenten seit Jahrzehnten Preise weit über Weltmarktniveau gezahlt worden sind, dringend erforderliche Investitionen jedoch nie eingefordert wurden und schlicht unterblieben.

Retrospektive Nr. 3: Schuldenkrise

Bei steigender Inflation und Arbeitslosigkeit und angesichts einer Armutsrate, die laut neusten Untersuchungen 32 Prozent beträgt – gegenüber der Vorgängerregierung Kirchner ein weiterer Anstieg um vier Prozent –, benötigt die Macri-Regierung nichts dringender als Investitionen. Bereits im Januar beim Weltwirtschaftsforum in Davos, an dem Argentinien nach zwölfjähriger Abwesenheit wieder teilnahm, proklamierte er, das Land sei zurück in der Welt. Man habe mit dem *Club of Rome* und sogar mit den *Hedge-Fonds* (kostspielige) Einigungen gefunden und sei nun wieder ein zuverlässiger Partner.

Der Wille zur Marktöffnung wurde auf diese Weise deutlich, die Strategie dagegen nicht. Ob Europa, die USA, China oder Russland – die Regierung bietet allen Seiten Partnerschaften an. Und obwohl sich Macri bislang nicht so kritisch zum Regionalbündnis Mercosur positioniert wie sein neuer Amtskollege in Brasilien, lässt er ebenfalls nicht erkennen, ob und wie man die Mitgliedschaft für die Entwicklung einer gemeinsamen Verhandlungsstrategie zu nutzen gedenkt.

Fakt ist, dass die Investitionen bislang ausbleiben. Dies könnte zum einen daran liegen, dass bislang keine nicht-

peronistische Regierung ihre Amtszeit regulär beendet hat, zum anderen ist in einem Markt, der über zwölf Jahre hinweg geschützt wurde, die Wettbewerbsfähigkeit gering; und auch der bisherige »Rettungsring« der Nation, die Binnennachfrage, wurde gekappt.

Darüber hinaus steckt auch das Nachbarland Brasilien in der Rezession. Um auf dem Weltmarkt erfolgreich für den Export produzieren und etwa mit China konkurrieren zu können, sind die Lohnkosten zu hoch und werden von den starken argentinischen Gewerkschaften bislang wacker verteidigt. Mit der erheblichen Erhöhung der Energiekosten hat die Regierung Macri zudem den Investitionsanreiz nicht gerade gesteigert.

Ausschlaggebend für die Zurückhaltung ausländischer Investoren dürfte jedoch die Tatsache sein, dass nicht einmal das argentinische Kapital zurückkehrt, das in ausländischen Steuerparadiesen in Dollar gebunkert liegt. Macri, der laut *Panama Papers* selbst Eigner von mittlerweile 23 Briefkastenfirmen ist, brachte kurzfristig ein Gesetz durch den Kongress, demzufolge das »Parken« unversteuerten Kapitals im Ausland straffrei ist und die Deklaration mit nur einer geringen Besteuerung von zehn Prozent belegt wird. Voraussetzung für diese Sonderbehandlung ist dabei interessanterweise nicht einmal die Rückführung des Kapitals nach Argentinien, sodass von den geschätzten 400 Milliarden US-Dollar argentinischer Bürger_innen im Ausland bis Ende Oktober dieses Jahres lediglich 60 Millionen und nicht wie erhofft 20 Milliarden US-Dollar in das Land zurückflossen.

Macris Präsidentschaft wird somit immer mehr zum Wettlauf gegen die Zeit. 2017 stehen die Zwischenwahlen an, in denen ein Drittel des Senats und die Hälfte des Parlaments erneuert werden. Sie dürften über die Stabilität der Regierung entscheiden. Um bis dahin den sozialen Frieden zu wahren, setzt die Regierung Sozialprogramme wie das Kindergeld und die Grundrente fort und weitet sie sogar aus. Ebenso erhalten die Gouverneure bevölkerungsstarker Provinzen Steuermittel für öffentliche Investitionen, um die politische Zustimmung in der Fläche zu wahren. Und auch dem Dachverband CGT, der die wichtigsten Gewerkschaften des Industrie- und Dienstleistungssektors vertritt, wurden mittlerweile lange ausstehende Beiträge für die gewerkschaftlichen Sozialdienste wie Gesundheitsversorgung gezahlt, um damit den angedrohten Generalstreik abzuwenden.


Diese Maßnahmen kaufen Zeit, kosten aber viel – eine Rechnung, die bei sinkenden Staatseinnahmen nicht aufgehen wird.

Seit Argentinien den Makel der Zahlungsunfähigkeit abgestreift hat und wieder kreditfähig ist, macht die Regierung Macri davon Gebrauch. Die Neuverschuldung stieg bereits um 32 Prozent. Böse Zungen behaupten, dass der internationale Kreditmarkt gar nicht über die Liquidität verfüge, um den argentinischen Investitionsbedarf zu decken. Bislang wird dies jedoch noch wenig thematisiert, denn die Neuverschuldung fließt bisher nicht in Investitionen, sondern lediglich in laufende Kosten. Hinzu kommt der Schuldendienst, sodass für die dringend erforderlichen Investitionen in Energie- und Transportinfrastruktur, die Argentinien als Investitionsstandort attraktiver machen würden, nichts bleibt. Da selbst für das laufende Geschäft Mittel fehlen, wurden bereits mehrfach kurzfristige Staatsanleihen mit einem Zinssatz von bis zu 38 Prozent ausgegeben – ein Spekulationsanreiz, der einen Gutteil des Schwarzgeldrückflusses bewirkt haben dürfte, die Wirtschaft aber weiter in die Schuldenfalle treibt.

Im falschen Film? Zweifelhafte wirtschaftspolitische Konzepte

Schon lange vor der Staatspleite 2001 kannte man in Argentinien dramatische Wirtschaftskrisen. Es kann also nicht überraschen, dass die Bevölkerung optimistischen Ankündigungen von ausländischen Investitionen und einem Wirtschaftswachstum über 3,5 Prozent – nach –1,5 Prozent im Jahr 2016 nunmehr die Grundlage für den Haushalt 2017 – nicht traut. Wer Ersparnis hat, legt dies in Dollar an. Dass sich der Wechselkurs seit Jahresanfang überbewertet bei 15 Pesos hält, deutet darauf hin, dass man entgegen aller Wettbewerbsinteressen die Währung doch nicht dem freien Markt überlässt.

In Zeiten der Globalisierung auf den nationalen Markt zu setzen, war schon unter den Kirchners eine in Ideologie konvertierte Notlösung. Den Markt aber nun schlagartig zu öffnen, ohne potenziell wettbewerbsfähige Wirtschaftssektoren identifiziert und vorbereitet sowie die Konsequenzen für die anderen Bereiche zu Ende gedacht zu haben, erscheint unverantwortlich. Argentinien ist in der Region das einzige Land, in dem öffentliche Bildung früh und auf zum Teil hohem Niveau eingeführt wurde.



Die industrielle Fertigung machte zeitweilig 30 Prozent der Wirtschaftskraft aus. Der Rückschritt ganz Südamerikas zu seinen Wurzeln, nämlich zur Rolle des Rohstoffexporteurs, wie er im vergangenen Jahrzehnt zu beobachten war, verstärkt Weltmarktabhängigkeiten, ohne dabei quantitativ und qualitativ adäquat Arbeitsplätze zu schaffen. Dies kann keine tragfähige Strategie sein.

Zwar wurde der Konsum gedrosselt, nicht aber die staatlichen Ausgaben. Der Stellenabbau im öffentlichen Dienst ist längst mit Neueinstellungen aufgefüllt worden, um die politische Schuld aus dem Wahlkampf zu begleichen. Der Subventionsabbau wurde vorerst vom Obersten Gerichtshof gebremst, bewirkte aber eine Entlassungs- und Insolvenzwelle. Und nachdem für die Unternehmer_innen und Gutverdienenden die Steuerlast reduziert wurde (u. a. auf den Import von Luxusautos), reißen Konsumrückgang und steigende Arbeitslosigkeit weitere Löcher in die Kasse des Fiskus. Die gleichzeitige Aufrechterhaltung sozialer Transferzahlungen sowie

Zugeständnisse an die Gewerkschaften und den politischen Block – den konservativen Peronismus um Sergio Massa, mit dem parlamentarische Mehrheiten beschafft werden – begrenzen die sozialen Konflikte bislang, sind jedoch teuer. Insbesondere mit den Sozialpartnern, an die erst jüngst späte und selektive Dialogangebote ergangen sind, hätte von Beginn an ein Pakt verhandelt werden müssen, statt auf eine rasche Belebung der Wirtschaft zu hoffen.

Die Regierung Macri hat ein schwieriges Erbe angetreten. Diese Aufgabe jedoch mit wirtschaftspolitischen Konzepten aus der Vergangenheit anzugehen und auch im Umgang mit dem politischen Gegner nicht die dringend erforderliche Veränderung zu wagen, gibt wenig Anlass zu Optimismus, dass das Land einen Ausweg aus seinem Krisenzyklus finden wird. Argentinien, das in der Tat ein großes Potenzial besitzt, wären wirkliche Innovation zu wünschen – im wirtschafts- und sozialpolitischen Sinne ebenso wie bezüglich seiner politischen Kultur.



Über die Autorin

Dörte Wollrad ist Landesvertreterin der Friedrich-Ebert-Stiftung für Argentinien und Paraguay mit Sitz in Buenos Aires.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Svenja Blanke, Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik

Tel.: +49-30-269-35-7484 | Fax: +49-30-269-35-9253
<http://www.fes.de/lateinamerika>

Bestellungen/Kontakt:
info-lak@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN
978-3-95861-657-8