



Argentinien zurück in der Welt – aber in welcher?

DÖRTE WOLLRAD
November 2018

- Der Wandel von importsubstituierender Binnenmarktentwicklung zu neoliberaler Marktöffnung ist historisch gesehen nicht neu. Doch obwohl wirtschaftlich wie sozial erfahrungsgemäß langfristig wenig erfolgreich, setzte Argentiniens Präsident Mauricio Macri wieder auf die Kraft globaler Märkte.
- Argentiniens aktuell steigende Inflation, sinkende Nachfrage, Spekulationen und Kapitalflucht sind Probleme, die seitens der Regierung mit oft widersprüchlichen Politiken angegangen werden. Das angestrebte Entwicklungsmodell bleibt unklar – trotz großen Reformbedarfs. Arbeitslosigkeit und Armut steigen; die soziale Konfliktivität nimmt zu.
- Während Mauricio Macri zum Zeitpunkt des Regierungswechsels 2015 über relativ viel Rückhalt innerhalb der Bevölkerung verfügte, sind seine Umfragewerte mit der anhaltenden Krise stark gefallen. Insbesondere der IWF-Kredit und die daran geknüpfte rigide Austeritätspolitik lösen bei Argentinier_innen traumatische Erinnerungen aus.
- Die Präsidentschaftswahl 2019 gilt aus Sicht Macris jedoch keineswegs als verloren, denn das peronistische und das »linke Lager« sind gespalten. Die Wahl wird daher entscheidend von der Strategie der Ex-Präsidentin Cristina Fernández de Kirchner abhängen.

Unilateralismus, Nationalismus und Handelskriege bestimmen das globale Panorama. In Lateinamerika sind gegenwärtig mehrheitlich Konservative an der Macht. Der angehende rechtsextreme Präsident Brasiliens wettert bereits gegen den MERCOSUR, bevor er das Amt überhaupt angetreten hat. Wie sich die Welt und ihre Kräfteverhältnisse verändern, wird nicht nur auf dem G20-Gipfel Ende November in Buenos Aires spürbar werden. Auch Präsident Mauricio Macri, der unter dem Slogan »Argentinien zurück in der Welt« sein lange isoliertes Land zurück auf den Weltmarkt führen wollte, muss feststellen, dass die Rahmenbedingungen heute andere sind und sich daher drei der Grundannahmen seiner Regierung nicht bewahrheitet haben.

Argentinien, das seit seinen wirtschaftlichen Glanzzeiten im frühen 20. Jahrhundert eine Reihe von Krisen durchlebte, hatte 2001 Staatsinsolvenz und ein Schuldenmoratorium erklärt. In der Konsequenz wurde es von den Ratingagenturen degradiert und vom internationalen Finanzmarkt weitestgehend verbannt. Dank der hohen *commodity*-Preise konnte Präsident Nestor Kirchner (2003–2007) über Importsubstitution, Sozialprogramme und Lohnerhöhungen eine Politik der Binnenmarktentwicklung umsetzen, die das Land aus der Krise führte – bis die Rohstoffpreise ab 2011 wieder drastisch fielen. Statt Ausgaben zu beschränken, wurden wachsende Defizite mit dem Griff in die Devisenreserven und Rentenkassen sowie durch eine Erhöhung der Geldmenge überbrückt.

Ende 2015 übernahm die Regierung Macri mit einer Koalition aus seiner Partei PRO (Propuesta Republicana) und der liberalen Traditionspartei UCR (Unión Cívica Radical) leere Kassen und eine Inflation von 27 Prozent. Sein Team aus Firmenmanager_innen versprach eine unideologische und pragmatische Herangehensweise. Man wollte das angeschlagene internationale Image des Landes verbessern und ging dabei von drei Lehrsätzen aus:

- Die vollständige Begleichung der Schuldenstände wird Zugang zu Krediten schaffen, mit denen das Leistungsbilanzdefizit kurzfristig finanziert werden kann.
- Über Nachfragerückgang, der die Preise fallen lässt, ist die Inflation zu stoppen.
- Der Politikwechsel hin zur Deregulierung und kompletten Marktöffnung wird ausländische und inländische Investitionen anziehen.

Kredite

Achillesferse der argentinischen Wirtschaft sind das Haushalts- und das Leistungsbilanzdefizit: Der Staat gibt mehr aus, als er einnimmt, und das Land importiert mehr, als es exportiert. Das Hauptproblem macht jedoch die Kapitalflucht aus. Aufgrund der einschneidenden Erfahrungen der Wirtschaftskrisen ist das Vertrauen in die eigene Wirtschaft und Währung gering; Gewinne werden in Dollar getauscht und ins Ausland verfrachtet. Nachdem die Vorgängerregierung 2014 mit dem Club of Rome einen Umschuldungsmodus verhandelt hatte, schloss die Regierung Macri 2016 auch mit den Hedge Fonds ein (kostspieliges) Abkommen.¹ Zwar war der Weg zum Finanzmarkt nun offen, die Optionen blieben aber weiterhin gering, da weltweit zwei Drittel der Volkswirtschaften versuchen, ihre Defizite über Kredite zu finanzieren – folglich ist das Kreditangebot begrenzt und teuer.

Alternativ wurden Staatsanleihen mit kurzer Laufzeit (35 Tage bis zu einem Jahr) und hoher Rendite (durchschnittlich 28 Prozent, derzeit 60 Prozent) ausgegeben. Man hoffte so, das argentinische Auslandskapital – das auf 400–600 Milliarden US-Dollar geschätzt wird – zur Rückkehr zu bewegen, was aber nur in Maßen und aufgrund der Spekulationsgewinne gelang. Ein im Jahr 2017 von Macri erlassenes Dekret, das die Legalisierung von Kapital in Steuerparadiesen gegen die Zahlung von gerade einmal zehn Prozent des Betrages ermöglichte, zwang nämlich keineswegs zur Rückführung des Kapitals. Dass Macri mit Amtsantritt zudem jede Form der Devisen- und Kapitalflusskontrollen aufhob, die seine Vorgänger_innen seinerzeit zum Ärger vieler installiert hatten, weist ihn zwar als gläubigen Neoliberalen aus, entpuppte sich aber als enormer Fehler.

Staatsanleihen spülen nur so lange Geld ins Land, wie die Investor_innen die Peso-Gewinne wieder reinvestieren und sogar noch toppen können. Einmal eingelöst, fließen die Gewinne in US-Dollar ins Ausland zurück. Der jüngste Zinsanstieg in den USA drosselte schließlich das Interesse der Spekulant_innen. Angesichts einer massiven Forderung nach Einlösung der Anleihen in Höhe von rund 30 Milliarden US-Dollar trat die Regierung Macri Mitte

1. Das 2014 ausgehandelte Abkommen beinhaltete einen Schuldenschnitt, dem etwa 90 Prozent der Gläubiger zustimmten, die damit etwa auf die Hälfte ihrer Forderungen verzichteten. Eine Gruppe von Hedge Fonds, die nach der Pleite argentinische Schuldscheine aufgekauft hatte, verweigerte jedoch eine solche Einigung und verklagte Argentinien auf die vollständige Rückzahlung des Nennwerts der Anleihen plus Zinsen.

Mai 2018 den Gang zum IWF an und kehrt damit nach 15 Jahren Abstinenz zu einem Mechanismus zurück, der tiefe Traumata in der argentinischen Gesellschaft hinterlassen hatte: Nicht ohne Grund sind IWF-Kredite für Argentinier_innen Indikator einer schweren Wirtschaftskrise und – aufgrund der Konditionen – Beginn einer harten Anpassungspolitik.

Die Bedingungen, die der IWF an den Kredit über 57 Milliarden US-Dollar knüpft, umfasst erwartungsgemäß u. a. eine Reduktion der öffentlichen Ausgaben. So wurde im September 2018 die Zahl der Ministerien, die durch Regierungswechsel und die Begleichung politischer Schulden auf historische 21 angewachsen war, auf zehn reduziert. Das Arbeitsministerium wurde ausgerechnet in der Woche zu einer Unterabteilung im Produktionsministerium degradiert, in der die G20-Arbeitsministerkonferenz stattfand. Zudem musste Macri einen Teil der Exportsteuern wieder einführen, die er 2015 ohne Not als erste Amtshandlung gestrichen und somit auf ein Drittel der Fiskaleinnahmen verzichtet hatte.

Schließlich verfügte der IWF die Aufhebung von Wechselkurskontrollen, wodurch der überbewertete Peso seither 77 Prozent seines Wertes gegenüber dem US-Dollar verlor. Dies fördert zwar den Export, verteuert jedoch Importe und insbesondere den Schuldendienst enorm. In den fast drei Jahren der Regierung Macri stieg der Anteil der öffentlichen Schulden am BIP von 53 Prozent (2015) auf 87 Prozent (2018). Mit den Mitteln des IWF werden lediglich Budgetlöcher gestopft, statt über Investitionen die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit eines Marktes, der zwölf Jahre praktisch vom Weltmarkt abgeschnitten war, zumindest in einigen Sektoren zu erhöhen. Der Schuldendienst, den dies nach sich zieht, wird jedoch aus keinem Wachstumsgewinn zu bezahlen sein – die Prognose für 2018 fiel von drei auf 2,6 Prozent. Die Hardliner_innen in der Regierung haben mit Hinweis auf die IWF-Auflagen nun allerdings eine weitere Rechtfertigung für die Beschleunigung der Deregulierung gefunden.

Inflation

Preisanstieg und Kaufkraftverfall treffen die Ärmsten am härtesten. Wer nicht ein paar Restaurantbesuche streichen kann, weil er von der Hand in den Mund lebt, isst schlicht weniger. Die etwa 25 Prozent der argentinischen Bevölkerung, die den Anteil der strukturell Ar-

men ausmachen, waren zwischen 2003 und 2011 zu den Profiteur_innen der Umverteilungspolitik im Rahmen der *commodity*-Zuwächse geworden. Mit steigender Inflation gingen diese Zugewinne jedoch wieder verloren – einer der Gründe, warum die Wähler_innenbasis von Ex-Präsidentin Cristina Fernández de Kirchner bröckelte.

Frisch gewählt bekräftigte Präsident Macri, dass Inflationbekämpfung ein Leichtes sei und lediglich von der Fähigkeit abhängt, mit Geld umzugehen. Laut neoliberalen Lehrbuch bedarf es einer Drosselung der Nachfrage, damit die Preise fallen. Während der Konsum in der Tat bereits seit 2014 erheblich abnimmt, sinken die Preise dennoch nicht. Der leichte Inflationsrückgang von 2017 wurde durch zwei Faktoren ausgebremst: Zum einen erhöhte der Abbau der staatlichen Subventionen für Gas, Strom und Wasser die Produktionskosten und somit die Preise. Zum anderen führte die Abwertung des Pesos zu Preiserhöhungen, da viele industrielle Fertigungen von importierten Waren abhängen. Dass aber selbst der Salatkopf aus dem Hauptstadtumland teurer wurde, lag schlicht daran, dass den argentinischen Energiefirmen Weltmarktpreise in Dollar zugesagt wurden und sich so selbst der Transport landwirtschaftlicher Produkte unter Nutzung argentinischen Benzins erheblich verteuert hat. Selbst Maßnahmen, die der IWF trotz Austeritätspolitik neuerdings zum Schutz der Ärmsten zuließe, wie die Aufhebung der Mehrwertsteuer auf den Grundwarenkorb, werden nicht umgesetzt. Denn entgegen aller Lehrmeinungen und trotz geringer Nachfrage senken die Unternehmen die Preise nicht. Viele kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die 80 Prozent der Beschäftigung ausmachen, konnten weder den Anstieg der Produktionskosten noch den Konsumrückgang »verrechnen« und mussten daher Entlassungen vornehmen bzw. Insolvenz anmelden. Die Arbeitslosigkeit liegt bei 9,6 Prozent und für das laufende Jahr wird eine Inflation von 40–45 Prozent erwartet. Die Armutsrate beträgt derzeit 33 Prozent.

Investitionen

Der Sieg einer konservativen Regierung mit neoliberalen Kompass in einem G20-Land veranlasste anfangs zu Feierstimmung an den internationalen Märkten. Dass sich diese aber in eine Flut von Investitionen umsetzen würde, blieb bis dato ein Trugschluss. Obwohl Präsident Macri

nach Davos reiste, Investorenbörsen in Buenos Aires – sogenannte Mini-Davos – veranstaltete und über die G20-Präsidentschaft sowie die Ausrichtung der WTO-Ministerkonferenz 2017 und der olympischen Jugendsommerspiele 2018 auf internationalem Parkett unterwegs war, blieben die Investitionen aus. Dies liegt zum einen sicherlich daran, dass das Kapital weltweit verstärkt Spekulations- denn Investitionsgelegenheiten sucht und in Argentinien eher bei Ersterem fündig wurde. Aber selbst für interessierte Investor_innen bot sich wenig Attraktives: Nach zwölfjähriger Abschottung vom Weltmarkt war die Wettbewerbsfähigkeit der argentinischen Produktion stark lädiert. Dringend erforderliche Investitionen in Infrastruktur und Energienetze waren nicht getätigt worden und werden unter der gegenwärtigen IWF-Austeritätspolitik noch unwahrscheinlicher. Die Kürzung der staatlichen Energiesubventionen ließ die Produktionskosten um zum Teil 600 Prozent steigen. Zudem wird die Nachfrage durch die weiterhin hohe Inflation gedrückt. Häufig werden auch die im regionalen Vergleich hohen Lohnkosten angeführt, während sich die Regierung redlich bemüht, diese über Tarifabschlüsse weit unter der Inflation zu halten. Die argentinischen Gewerkschaften sind zwar stark und haben mit bislang drei landesweiten Generalstreiks Warnschüsse abgegeben. Allerdings sind sie weiterhin darüber gespalten, wie lange und zu welchem Preis sie die aktuelle Regierung tolerieren.

Da Argentinien, wie nur sehr wenige Länder in Südamerika, über ein solides öffentliches Bildungssystem verfügt, eine ihrer staatlichen Universitäten zu den besten der Region zählt, man eigene Technologieprodukte wie Satelliten exportierte, also über ein erhebliches Humankapital verfügt, muss die Frage aber eine andere sein: Welches Entwicklungsmodell verfolgt die Regierung? Im Billiglohnbereich wird man schwerlich mit Bangladesch konkurrieren können und Agrobusiness sowie Bergbau schaffen nur wenige Arbeitsplätze. Stattdessen wird über die Privatisierung der Bildung und die aktuellen Haushaltskürzungen für öffentliche Bildung ein wichtiger Wettbewerbsvorteil für Hightech-Investitionen gerade selbst abgebaut.


Ausblick 2019

Im Oktober 2019 stehen Präsidentschafts- und Gouverneurswahlen sowie die Teilerneuerung der beiden Kongresskammern an. Angesichts dieser eher mageren Bi-

lanz der Regierung Macri sollte sich die Frage nach Wiederwahlchancen eigentlich erübrigen – nicht so in Argentinien. Zwei Faktoren spielen Macri zu: Zum einen weiß er die traditionelle politische Polarisierung zwischen Peronist_innen und Nicht-Peronist_innen, die sich über die Kirchner-Ära noch weiter vertieft hat, für sich zu nutzen. Schon 2015 verhalfen Protestwähler_innen, die in erster Linie Cristina und ihren selbstgefälligen, autoritären Regierungsstil verhindern wollten, Macri ins Amt. Zum anderen befindet sich der Peronismus in einer tiefen Spaltung.

Der Peronismus, diese ideologisch schwer zu definierende populär-nationalistische Bewegung mit autoritär-plebiszitärer Führung, hatte sich über den linkspopulistischen Kurs der Regierungen Kirchner entzweit: Eine Gruppe von ehemaligen Kabinettsmitgliedern, Parlamentarier_innen und Gouverneur_innen um Sergio Massa, Juan Manuel Urtubey und Felipe Solá wünscht sich seit Langem eine konservativere Parteilinie und kokettiert offen mit der Regierung Macri bzw. berechnet schlicht die Opportunitätskosten eines Überlaufens zur regierenden Koalition. Um die interne Kandidat_innenwahl zu umgehen, war Fernández de Kirchner schon 2017 für einen Senator_innensitz mit einer eigenen Liste angetreten. Andererseits sinkt der Stern der PRO, während die Ex-Präsidentin derzeit eine Anhängerschaft von 30–34 Prozent hinter sich vereinen kann. Da für weitere Optionen kein Platz sein wird, wäre die sichere Karte für einen erneuten Regierungswechsel die Ernennung eines »Kronprinzen« durch Fernández de Kirchner, dem es gelänge, die peronistischen Flügel wieder zu einen. Obgleich sie sich noch nicht zu einer Kandidatur geäußert hat, erscheint eine solche Ernennung jedoch als sehr unwahrscheinlich: Das Drittel der Stimmen, das sie in die Waagschale wirft, ist sehr personengebunden und das Agieren aus der zweiten Reihe ist nicht Teil ihres Selbstverständnisses.

Umfragen zeigen die Intentionen der Wähler_innen derzeit gedrittelt: Im ersten Wahlgang würde Cristina Fernández de Kirchner 30 bis 34 Prozent erzielen – eine stabile Basis, die aber trotz Wirtschafts- und Sozialkrise nicht proportional wächst. Eine Summe von Anhänger_innen und Proteststimmen ergäben 28 Prozent für die Wiederwahl von Mauricio Macri. Abtrünnige Peronist_innen kämen zusammen auf 16–18 Prozent, während rund 25 Prozent der Wähler_innen unentschieden sind. Eine Stichwahl zwischen Macri und Fernández wür-



den demnach die abtrünnigen Peronist_innen entscheiden. Linksdemokratische Kräfte wie die Sozialist_innen und liberale Radikale, die die Koalition ihrer Partei mit der PRO nicht länger tragen, suchen zwar den Dialog mit Teilen des Peronismus, werden aber in keiner Weise wahlentscheidend sein.

Die parlamentarischen Zwischenwahlen im Oktober 2017 haben den Regierungskurs noch bestärkt. Zwar wurden Mehrheiten in beiden Kammern verfehlt, dennoch konnte man einen Zugewinn an Sitzen verzeichnen. Beflügelt von diesem Rückenwind verschärfte die Regierung die Anpassungspolitik – und stellte damit die Geduld der Mehrheit der Bevölkerung auf die Probe. Eine unternehmensfreundliche Steuerreform, eine Rentenkürzung, der Vorschlag einer Arbeitsmarktreform, die auf Lohnsenkung und Flexibilisierung setzt, sowie schließlich der Gang zum IWF ließen die Umfragewerte von Präsident Macri abstürzen: Die Zuspruchswerte für die Regierungsführung sind von ursprünglich 72 Prozent bei Amtsantritt auf derzeit 25 Prozent gefallen.

Falsche Welt?

In vielerlei Hinsicht hatte die Koalition aus PRO und liberaler UCR, die sich CAMBIEMOS («Verändern wir!») nennt, den Nerv des Zeitgeistes getroffen: Man versprach eine nicht-ideologische, technokratische Herangehensweise, füllte die programmatische Leere mit viel Emotionalität und Zugewandtheit, die von Big-data-Auswertungen bis zu Hausbesuchen reichte, und setzte auf Individualität und Unternehmergeist. Offensichtlich wurde der globale ökonomische Kontext für diese »Rückkehr in die Welt« jedoch falsch eingeschätzt, indem auf eine Politik gesetzt wurde, die ausschließlich auf Weltmarktintegration fokussiert, keine Perspektive der regionalen Integration entwickelt und den Binnenmarkt praktisch demontiert. Denn Marktöffnungen werden heute nicht mehr selbstverständlich mit Investitionen prämiert, Kredite sind rar und teuer und Kapital ist spekulativ sowie selbst bei hoher Rendite schreckhaft und volatil. Da Argentinien gerade im Jahr seiner G20-Präsidentschaft auf die Finanzhilfe des IWF zurückgreifen muss, entbehrt der Slogan »Zurück in der Welt« nicht einer gewissen bitteren Ironie.



Über die Autorin

Dörte Wollrad ist Landesvertreterin der Friedrich-Ebert-Stiftung für Argentinien und Paraguay sowie Direktorin der Zeitschrift *Nueva Sociedad* mit Sitz in Buenos Aires, Argentinien.

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/referat-lateinamerika-und-karibik/>

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
978-3-96250-252-2