

# Argentinien

<b>Ergebnis Status-Index</b> (Demokratie: 3,8 / Marktwirtschaft: 2,9)		<b>6,7</b>	<b>Ergebnis Management-Index</b>		<b>4,5</b>
<b>Politisches System</b>	Präsidentielle Demokratie		<b>Bevölkerungsgröße</b>	37,5 Mio.	
<b>Wahlbeteiligung</b>	72,9% (Wahlen zum Abgeordnetenhaus 2001)		<b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>	11.320	
<b>Frauenanteil im Parlament</b>	31,3% (1999)		<b>Arbeitslosenquote</b>	17,8%	
<b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>	1,4%		<b>HDI</b>	0,849	
<b>Größte ethnische Minderheit</b>	k.A.		<b>UN-Education Index</b>	0,94	
			<b>Gini-Index</b>	54,2 (1999)	
<small>Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. <sup>a)</sup> jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen: Dresdner Bank Lateinamerika AG (ed.): Perspektiven Lateinamerika Update - January 2003. UNDP: Human Development Report 2000, 2003. CEPAL: Balance preliminar 2002.</small>					

## 1. Einleitung

Argentinien durchlebt zurzeit die schwerste Krise der letzten 50 Jahre. Die feste Anbindung des Peso an den US-Dollar (Konvertibilität), seit 1991 Kernstück des „argentinischen Modells“ der wirtschaftlichen Öffnung, musste zum Jahresende 2001 unter chaotischen Bedingungen aufgegeben werden, weil das Land seit 1998 in einem Teufelskreis aus wirtschaftlicher Rezession, sozialer Verelendung, staatlichen Haushaltsdefiziten und Auslandsverschuldung gefangen war. Ihn zu durchbrechen hatten sich sowohl die zweite Regierung Menem, wie auch die ihr folgenden Regierungen De la Rúa und Duhalde als unfähig erwiesen.

Heute steht das Land vor einem Wendepunkt seiner Geschichte. Eine Anpassung innerhalb der Parameter des bestehenden Regimes ist nicht mehr möglich, weil die finanziellen Voraussetzungen hierfür nicht mehr gegeben sind. Der im Mai 2003 neu gewählte Präsident, Nestor Kirchner, sieht sich mit der dreifachen Herausforderung konfrontiert, gleichzeitig die Wirtschaftspolitik neu definieren zu müssen, die tief greifenden Legitimitätsdefizite des politischen Systems zu überwinden und die soziale Verelendung zu stoppen – dies vor dem Hintergrund eng begrenzter Handlungsspielräume nach außen, struktureller Reformblockaden im Innern des politischen Systems und einer tiefen Frustration und Politikverdrossenheit in weiten Teilen der Bevölkerung.

## **2. Transformationsgeschichte und -charakteristika**

Chronische Instabilität ist das herausragende Merkmal der argentinischen Geschichte des 20. Jahrhunderts. Häufige Änderungen der Regierungsformen, unregelmäßige Regimewechsel und Krisen innerhalb des jeweils dominierenden Machtkartells erschwerten trotz der starken Machtkonzentration in der Exekutive die Entwicklung und Umsetzung kohärenter Politiken. Erst mit Beginn der post-autoritären Phase (1983) fand das Land nach innen wie nach außen zur Normalität und Berechenbarkeit zurück.

Der nach dem wirtschaftlichen und militärischen Desaster der Militärregierung 1982/83 erfolgte Regimeübergang entsprach dem Modell einer nicht-paktierten Transition und wurde im Wesentlichen getragen von den Partieliten der seit Jahrzehnten dominierenden Traditionsparteien, den Peronisten und Radikalen, in zweiter Linie von einer Reihe von Intellektuellen, Gewerkschaftsführern und Menschenrechtlern. Gegen die von Alfonsín mit teils orthodoxen, teils heterodoxen Strategien versuchte Stabilisierungspolitik kam es in den 80er Jahren zu nicht weniger als 13 Generalstreiks der Gewerkschaften. Zudem führten die Gerichtsverfahren gegen hohe Militärs der ehemaligen Juntas in nur drei Jahren zu vier militärischen Rebellionen. Mit dem in der Öffentlichkeit höchst umstrittenen „Schlusspunktgesetz“ und dem Gesetz über den „geschuldeten Gehorsam“ gelang es Alfonsín, die militärisch-zivilen Beziehungen zu entkrampfen.

Nach dem Scheitern des „Plan Austral“ 1986 und der Niederlage bei den Parlamentswahlen 1987 kam es schließlich im ersten Halbjahr 1989 zu einer eskalierenden wirtschaftlichen und politischen Krise (Hyperinflation, politische Blockaden). Sie zwang Alfonsín sechs Monate vor dem Ende seiner regulären Amtszeit, die Regierungsgeschäfte an seinen Nachfolger, den Peronisten Menem, zu übergeben. Ihm und seinem Wirtschaftsminister Cavallo gelang es in den Folgejahren durch die im Konvertibilitätsgesetz (1991) verfügte Dollar-Peso-Parität, eine konsequent verfolgte neoliberale Stabilisierungspolitik und die politische Unterstützung durch den Kongress, die argentinische Wirtschaft wiederum auf Wachstumskurs zu bringen und die einheimische Bourgeoisie und die internationalen Kreditgeber und Anleger für sich zu gewinnen. Menems wirtschaftspolitische Erfolge sicherten ihm 1993 die Kongressmehrheit und nach einer entsprechenden Verfassungsänderung 1995 eine inzwischen auf vier Jahre verkürzte zweite Amtszeit.

1990-1994 wuchs Argentinien real um durchschnittlich 7,7% pro Jahr. Mit der Mexiko-Krise von 1995 zeigte sich jedoch die Kehrseite des Modells: Die Dollaranbindung machte die argentinische Wirtschaft abhängig von der US-Konjunktur, dem Dollarkurs und dem Zufluss externer Ressourcen. Als diese im Gefolge der Peso-Krise in Mexiko ausblieben beziehungsweise Portfolio-Investitionen in großem Umfang abgezogen wurden, geriet Argentinien in eine Rezession, die sich mit der Asien (1997)- und Russlandkrise (1998) und der Abwertung des brasilianischen Real (1999) weiter verstärkte. Als Folge dieser Entwicklungen schmolz das interne wie externe Glaubwürdigkeitsdepot der Regierung Menem rapide. Bei den Parlamentswahlen 1997 gelang es dem Oppositionsbündnis aus Radikalen und FREPASO die nach achtjähriger Machtausübung verbrauchten diskreditierten Peronisten zu schlagen. 1999 kam es dann bei den Präsidentschafts-, Kongress- und Gouverneurswahlen erstmals in der argentinischen Geschichte zur Abwahl einer peronistischen Regierung.

Mit der Wahl der Mitte-Links-Allianz unter dem Radikalen Fernando De la Rúa schien die drohende Repräsentationskrise zunächst abgewandt. Die peronistische Mehrheit im Senat und bei den Provinzgouverneuren machte die Koalitionsregierung jedoch zum Gefangenen der Opposition. Zudem kam es aus Protest über einen vertuschten Korruptionsskandal in den eigenen Reihen (Stimmenkauf im Senat) zum Rückzug des Vizepräsidenten und Führers des kleineren Koalitionspartners FREPASO, Chacho Alvarez. Die Regierung war nicht in der Lage, den politischen Akteuren und der Bevölkerung ein klares politisches Projekt zu vermitteln, die Wirtschaft wieder auf Wachstumskurs zu bringen, für die gravierenden sozialen Probleme des Landes Lösungen zu finden und eine konsequente Anti-Korruptionspolitik zu initiieren.

Das rasch schwindende Vertrauen führte bei den Parlamentswahlen im Oktober 2001 zu einer bislang nicht gekannten Zahl von Nichtwählern, Stimmenthaltungen bzw. ungültigen Stimmen. Ende November verweigerte der IWF die Auszahlung einer Kredittranche, die Krise eskalierte und De la Rúa sah sich gezwungen, inmitten einer desolaten wirtschaftlichen, politischen und sozialen Situation zurückzutreten. Eine Welle von Protesten und Gewaltausbrüchen brachte das Land an den Rand der Anomie und Unregierbarkeit. Nach nicht weniger als drei Übergangspräsidenten innerhalb von zwei Wochen geriet das Land erst mit der Vereidigung eines weiteren Übergangspräsidenten, des Peronisten Eduarde Duhalde, Ex-Gouverneur der Provinz Buenos Aires und ehemaliger Vize-Präsident unter Menem, zu Jahresbeginn 2002 wieder in ruhigere Gewässer. In der Folgezeit ge-

lang es jedoch nicht, den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Zerfallsprozess des Landes aufzuhalten und das Vertrauen der ausländischen Gläubiger wiederzugewinnen.

### **3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft**

#### **3.1. Demokratie**

Argentinien hat bei der Konsolidierung der Demokratie in nahezu allen Bewertungsbereichen im Untersuchungszeitraum Rückschritte zu verzeichnen. Defizite bestehen insbesondere in den Bereichen politische Repräsentation, Rechenschaftslegung („accountability“), Legitimation, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung („checks and balances“) und Leistungsperformanz. Die demokratische Stabilität ist durch zunehmende Anomie, schwindende Systemakzeptanz, eine Krise der Repräsentations- und Vermittlungsstrukturen (Parteien und Verbände) sowie der „civic culture“, verbunden mit Tendenzen der Anti-Politik, wachsender politischer Apathie in großen Bevölkerungssegmenten, einer Zunahme der Gewaltkriminalität und der Gettoisierung der Eliten ernsthaft gefährdet.

##### **3.1.1. Politische Ordnung**

(1) *Staatlichkeit*: Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk ist in Argentinien keine strittige Frage. Das staatliche Gewaltmonopol ist auf das gesamte Staatsgebiet ausgedehnt. Historisch zeichnet sich der argentinische Staat jedoch durch seine Schwäche gegenüber den verschiedenen sozialen Gruppierungen, der Wirtschaft und dem Militär aus. Die Vorherrschaft von Stadt und Provinz Buenos Aires und der eingeschlagene Entwicklungsweg begünstigten die Entstehung eines „zentralistischen Föderalismus“, der nach 1983 dazu führte, dass mit der wachsenden Verlagerung von Aufgaben und Kompetenzen auf die Provinzen keine entsprechende Mittelausstattung korrespondierte.

Die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols in den armen Provinzen stößt somit in der politischen Realität oft an finanzielle und personelle Grenzen, während in den städtischen Agglomerationszentren die wachsende Gewaltkriminalität und das Aufkommen privater Sicherheitsdienste das staatliche Gewaltmonopol zu überfordern bzw. auszuhöhlen drohen. Hinzu treten in jüngster Zeit verschiedene

Formen lokalen Protests in Gestalt von Straßenblockaden, sozialen Revolten und Plünderungen.

Alle Bürger besitzen das gleiche Staatsbürgerrecht. Religion und Staat sind getrennt, der politische Prozess säkularisiert, was nicht ausschließt, dass die katholische Kirche staatlich bezuschusst wird und sich in wichtigen Fragen deutlich zu Wort meldet. Die ineffiziente und korrupte Verwaltung war in den 90er Jahren Gegenstand verschiedener Teilreformen, deren ursprünglich volkswirtschaftliche Ausrichtung allmählich anderen Zielen Platz machte (Stärkung der Institutionen, Effizienz der Verwaltung). Diese Ziele wurden jedoch nur teilweise erreicht, einige sogar wieder rückgängig gemacht.

Die 1995 nach der Wiederwahl Menems gestartete „zweite Staatsreform“, die auch die Provinzen einschloss, blieb auf halbem Weg stecken. Im Ergebnis fehlen dem heutigen Staat sowohl solide Strukturen, als auch die (früheren) unternehmerischen und marktregulierenden Funktionen. Positive Ausnahmen sind die Stärkung der Steuerverwaltung und ein verbessertes makroökonomisches Management. Mit der dramatischen politischen Krise Ende 2001 kamen jedoch erneut Zweifel auf, ob die Strukturreformen der 90er Jahre überhaupt zu einer gesteigerten Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors geführt haben.

(2) *Politische Partizipation*: Das universelle, aktive und passive Wahlrecht und die korrekte Durchführung von Wahlen sind wirksam. Die gewählte Regierung achtet grundsätzlich die Regeln des offenen und kompetitiven Wahlprozesses. Vereinzelte Versuche der Wahlmanipulation scheiterten. Die Herrschaftsträger besitzen die effektive Regierungsgewalt, der Einfluss korporativer Kräfte ist rückläufig, jedoch noch immer erheblich. Während der Einfluss des Militärs, der Kirche und der Agrarlobby seit der Regierungszeit Alfonsíns eher zurückgegangen ist, gilt dies nicht für das Finanzkapital und den mit ausländischem Kapital verflochtenen Industrie- und Dienstleistungssektor.

Politische und zivilgesellschaftliche Organisationen können sich frei bilden. Informations- und Meinungsfreiheit sind gewährleistet, jedoch fehlt ein wirksamer Nutzerschutz ebenso wie eine Konzentrationskontrolle, vor allem im TV-Bereich dominieren wenige Anbieter. Insgesamt genießen die Kommunikationsmedien hohes Ansehen (1997: 65% der Befragten). Als Folge der Repräsentationskrise der Parteien konnten sich die Medien wiederholt als Schauplatz und wesentlicher Akteur der Politik etablieren.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Erhebliche Defizite bestehen im Bereich der Kontrolle und Kompetenzabgrenzung zwischen Exekutive, Parlament und Judikative. Die Kräftebalance zwischen den Gewalten hat sich eindeutig zur Exekutive verlagert („hegemonialer Präzidentialismus“). Seit der ersten Regierungszeit Menems ist die Politisierung der Justiz weiter vorangeschritten, das Regieren mittels Dekreten Alltagspraxis. Rechtsverstöße jeglicher Art werden in seltenen Fällen zur Anzeige gebracht. In der zweiten Amtsperiode Menems konnte der Kongress an Gewicht und Einfluss gewinnen, den er teils zu konstruktiver Mitarbeit, teils zur Blockade von Regierungsvorhaben nutzte.

Die Korruption ist nach wie vor auf allen Ebenen endemisch, ihre strafrechtliche Verfolgung wird in der Bevölkerung als prioritär eingestuft, ist in der politischen Praxis jedoch eher die Ausnahme. Amtsmissbrauch von Mandatsträgern bleibt in der Regel straffrei, illegitime Formen der Machtausübung wurden wiederholt durch Urteile des Obersten Gerichtshofs gerechtfertigt. Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit werden immer wieder verletzt. Die bürgerlichen Freiheiten sind gewährleistet, werden jedoch angesichts der teilweise politisierten und korrupten, schlecht bezahlten und ineffizienten Polizei und Justiz nur unzulänglich eingeklagt.

### **3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster.**

(1) *Institutionelle Stabilität*. Die demokratischen Institutionen, inklusive des Verwaltungs- und Justizsystems, sind nur bedingt leistungsfähig. Dies gilt für den gesamten Beobachtungszeitraum. Zu Einschränkungen der institutionellen Effizienz und wechselseitigen Blockaden kam es insbesondere bei konkurrierenden politischen Mehrheiten in Parlament und Regierung zur Zeit der Regierung De la Rúa (1999-2001). Jedoch auch unter der zweiten Regierung Menem (1995-1999) und unter Duhalde sorgte der parteiinterne Fraktionalismus der Peronisten dafür, dass es wiederholt zu Blockaden von Regierungsinitiativen kam. Die demokratischen Institutionen werden von den relevanten politischen und gesellschaftlichen Akteuren akzeptiert und als legitim angesehen, im politischen Prozess jedoch häufig für partikularistische Zwecke instrumentalisiert. Entsprechend niedrig ist ihre Akzeptanz in der Bevölkerung.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Die komplexen gesellschaftlichen Konfliktlinien, die sich im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts herausgebildet hatten, fanden keine adäquate Übersetzung im Spektrum der politischen Parteien.

Beide politischen Kräfte – die in den Mittelschichten verankerte Bürgerpartei UCR wie auch der PJ als organisatorische Bewegung mit massivem Rückhalt bei den Unterprivilegierten – vertraten unterschiedliche Konzeptionen von Demokratie, die weder den in Europa vertrauten „cleavages“ entsprachen, noch in das Rechts-Links-Schema einzuordnen waren. In beiden Parteien ist die interne Fraktionierung sehr hoch und instabil, beide sind dezentral strukturiert, ihre ideologische Kohäsion und parteiinterne Disziplin ist gering.

Die Regierungsbildung 1999 wurde zum ersten Mal in der argentinischen Geschichte von einer Koalition übernommen, die jedoch aufgrund ihrer schwachen Performanz bereits zwei Jahre später scheiterte. Der Umgruppierungsprozess im Parteiensystem hält weiter an, wobei nur die Peronisten über ein relativ stabiles Wählervotum verfügen. Insgesamt entscheiden die Wähler heute stärker nach Leistungskriterien, traditionelle Bindungen schwinden. Durch diese Veränderungen im Wählerverhalten wurde das ursprüngliche Muster, das Radikale und Peronisten in einem Nullsummenspiel gegenüber sah, durch ein moderates Mehrparteiensystem (PJ, UCR, FREPASO, Regionalparteien) abgelöst. Es ist geprägt durch eine Mehrheitspartei – die Peronisten – sowie mehrere Minderheitsparteien mit ungewisser Koalitionsfähigkeit.

Der hohe Anteil der Nichtwähler bzw. leeren Stimmzettel bei den letzten Wahlen belegt das Fehlen ausreichender politischer Alternativen, die die Wählerpräferenzen zu kanalisieren vermögen. Offen ist, wie sich das Parteiensystem verändern wird, um mit der sich in Massenprotesten und einem Zurückweisen der gesamten politischen Klasse manifestierenden Repräsentationskrise fertig zu werden.

Argentinien verfügt über ein ausdifferenziertes Netz korporatistischer Akteure, wobei die Verbände von Arbeit und Kapital dominieren. Typische Merkmale sind eine starke Politisierung und Handlungsstrategien, die sich in der Regel direkt an staatliche Entscheidungsträger richten („Klassenkampf durch Mittelsmann“). Integrationspotenzial, Kooperationsfähigkeit und Vermittlungsleistungen der argentinischen Verbände haben im Gefolge des Globalisierungsprozesses und der wirtschaftlichen Krise der letzten Jahre spürbar nachgelassen.

Das Gewerkschaftssystem ist durch zunehmende Fragmentierung, schwindende Mitgliederzahl, wachsende Mobilisierungsschwierigkeiten und geringe „accountability“ ihrer Führungskader charakterisiert. An Stelle der traditionell engen Verzahnung zwischen Gewerkschaften und Peronismus tritt mehr und mehr eine Pluralisierung der Gewerkschaftslandschaft. Im Unterschied zu den Gewerkschaften

konnten sich die Unternehmer(verbände) unter Menem mit einem Großteil ihrer Forderungen durchsetzen, doch hat sich auch die argentinische Unternehmerlandschaft dramatisch verändert. Insgesamt hat sich aber die politische Bedeutung der Interessengruppen in den 90er Jahren spürbar reduziert. Die sich in den Krisenmonaten 2000/01 in Stadtteilbewegungen und Protestaktionen artikulierende allgemeine Vertrauenskrise traf nicht nur Regierung, Parlament, Justiz und Parteien, sondern auch Gewerkschaften und Unternehmerverbände. Insgesamt sind die Voraussetzungen für ein konzertierungsfähiges System der interindustriellen Arbeitsbeziehungen eher als prekär einzuschätzen. Die Kooperationsfähigkeit von Staat und Interessenverbänden bleibt labil.

Die Zustimmung zu demokratischen Normen und Verfahren seitens der Bevölkerung ist nach wie vor hoch, die Sensibilität bezüglich Regelverletzungen gewachsen, wie der Wahlerfolg der Alianza 1999 zeigte. Entsprechend hoch war jedoch die Frustration nach dem Scheitern der Koalition. Das Vertrauen in die staatlichen Institutionen, in Regierung, Parlament, Justiz und Verbände ist in den letzten Jahren weiter gesunken und bewegt sich in der Marge von lediglich 15-30%.

Auch das Vertrauen in die Demokratie als einer jedem anderen System vorzuziehenden politischen Ordnung ist im Jahr 2000/01 erstmals unter die 50%-Marke gefallen, erholte sich jedoch wieder bis Februar 2002 auf 62%. Politische Proteste wenden sich gegen die politische Klasse insgesamt, ohne jedoch bislang den konstitutionellen Rahmen infrage zu stellen. Kehrseite der wachsenden Distanz breiter Bevölkerungsschichten zum politischen System und seiner Repräsentanten ist die aus der Not geborene wachsende Selbstorganisation, die bis weit in die vom wirtschaftlichen Niedergang massiv betroffene Mittelschicht hineinreicht.

Die argentinische Zivilgesellschaft ist breit organisiert und stark ausdifferenziert. Ihre wichtige Rolle in der Transitionsphase wurde jedoch seit der Etablierung demokratischer Regierungen rasch wieder von den etablierten Parteien übernommen. Mit der Verschärfung der wirtschaftlichen und sozialen Krise ab Ende der 90er Jahre und dem weitgehenden Versagen der Parteien als Artikulations- und Vermittlungsinstanzen zwischen Gesellschaft und Staat haben unterschiedliche Formen der Selbstorganisation und Selbsthilfe der Gesellschaft an Bedeutung gewonnen. Während diese neuen Akteure auf der lokalen Ebene kooperieren, ist ihr Verhalten gegenüber den Parteien, Parlament und Regierung von Distanz bzw. Konfrontation geprägt.



Auf mittlere Sicht können derartige Formen zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation die Aggregations- und Vermittlungsfunktionen der Parteien jedoch nicht ersetzen. Insgesamt gilt Argentinien nach wie vor als ein „Land am Rande des Gesetzes“ (Carlos Nino). Soziale Basisnormen sind wenig entwickelt, stattdessen sind ein regelsprengender Individualismus und Gruppenpartikularismus verhaltensbestimmend. Mit der wachsenden Armut droht dem Grundstock an Basisnormen weitere Aushöhlung

### **3.2. Marktwirtschaft**

Argentinien hat bei der Transformation der Wirtschaftsordnung Fortschritte gemacht, weist jedoch nach wie vor ordnungspolitische Defizite auf. Sie liegen insbesondere im Bereich der Wettbewerbsordnung sowie im Banken- und Finanzsektor. Das argentinische Entwicklungsmodell unter den beiden Regierungen Menem entsprach dem neoliberalen Zeitgeist der 90er Jahre und schien im Kontext der Hyperinflation ein geeignetes Instrument, um rasche Stabilisierung und Wachstum zu erzielen.

Mit der Implementierung eines „currency board“ wurde jedoch ein Weg eingeschlagen, der die produktive Entwicklung des Landes systematisch behinderte. Ende 2001 führte das System der Währungsparität zum Kollaps. Argentinien ist heute bankrott, überschuldet und befindet sich in der längsten Rezession seiner Geschichte. Ob sich die in jüngster Zeit von Beobachtern prognostizierten positiven Wachstumsprognosen für 2003 bewahrheiten werden, bleibt abzuwarten. Ein erfolgreiches wirtschaftspolitisches Krisenmanagement ist jedenfalls zurzeit (Mai 2003) nicht in Sicht.

#### **3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau**

Die zentralen sozioökonomischen Indikatoren zeigen seit Mitte der 90er Jahre, verstärkt seit 1998 ein sinkendes Entwicklungsniveau an. Der Entwicklungsstand des Landes, gemessen am HDI, verwehrt einer wachsenden Zahl von Bürgern eine hinreichende „freedom of choice“. Die wirtschaftliche Talfahrt der letzten Jahre hat zu wachsender Exklusion durch Armut geführt, wovon Frauen und Jugendliche in besonderem Maße betroffen sind. Diese Exklusion ist sowohl quantitativ wie qualitativ deutlich ausgeprägt und teilweise strukturell verfestigt. Über den Beobachtungszeitraum hinweg haben sich die sozialen Disparitäten ver-

schärft, hat die relative und absolute Armut drastisch zugenommen und sich die Einkommensverteilung verschlechtert.

### **3.2.2. Markt und Wettbewerb**

Die zentralen Merkmale marktwirtschaftlicher Ordnung sind in Argentinien vorhanden. Es existieren einheitliche Spielregeln für alle Marktteilnehmer, sie sind institutionell jedoch nur schwach verankert und nicht bei allen Marktteilnehmern ausreichend internalisiert. Der Finanz- und Bankensektor expandierte in den 90er Jahren stark und erfuhr im Rahmen des Konvertibilitätsplans und der Liberalisierung eine umfassende strukturelle Transformation. Die Kombination von schwacher Bankenaufsicht und aggressiver Kreditpolitik führte jedoch zur Akkumulation fauler Kredite.

Die Mexiko-Krise und die nachfolgenden internationalen Finanzkrisen erzwangen einen Konzentrationsprozess sowie verstärkte Reformanstrengungen der Zentralbank. Letztere ist zwar de jure unabhängig, ihre Präsidenten werden jedoch in der Regel nach politischen Opportunitäts Gesichtspunkten ernannt bzw. entlassen. Bankensystem und Kapitalmarkt sind relativ ausdifferenziert. International wettbewerbsfähig und an internationalen Standards orientiert sind jedoch lediglich die ausländischen Banken. Die Anfälligkeit für starke Schwankungen durch hohe Außenabhängigkeit hält an. Im Zuge der Privatisierung und Außenöffnung kam es zu Fusionen, Oligopolbildungen, Firmen- und Bankenzusammenbrüchen.

Der Außenhandel ist vollständig liberalisiert, jedoch kam es im Rahmen des Mercosur mehrfach zu protektionistischen Maßnahmen und Handelsdisputen, vor allem mit Brasilien, dem wichtigsten Handelspartner. Die Aufgabe der Dollar-Peso-Parität Ende 2001 führte zu einem Einbruch bei Importen und Investitionen und einer Vervierfachung der Außenverschuldung im Verhältnis zum BIP. Damit erscheint es ausgeschlossen, dass Argentinien den gegenwärtig eingestellten Schuldendienst jemals in voller Höhe leisten können. Bis zur Lösung des Schuldenproblems bleibt das Land von den internationalen Kreditmärkten ausgeschlossen. Völlig unklar ist, wie auf den Trümmern des „currency board“ in absehbarer Zeit wieder Vertrauen in die Stabilität der argentinischen Wirtschaft insgesamt entstehen soll.

### **3.2.3. Währungs- und Preisstabilität**

Wichtigster Parameter des Konvertibilitätsplans war die Inflationskontrolle. Sie war bis zur Aufgabe des Plans Ende 2001 erfolgreich. So konnte die Inflationsrate von über 1000% (1989) in den 90er Jahren auf unter 1% im jährlichen Durchschnitt gesenkt werden. Seit der Aufgabe des festen Wechselkurses hat die Inflationsbekämpfung ihre wirtschaftspolitische Vorrangstellung eingebüßt. Der Anstieg der Konsumentenpreise liegt Ende 2002 bei 42%. Eine konsistente Fiskal- und Verschuldungspolitik ist ebenso wenig in Sicht wie eine zielkohärente und effiziente Stabilitätspolitik von Dauer. Das Verhältnis Zentralstaat – Provinzen harrt weiterhin einer befriedigenden Lösung. Dies gilt insbesondere für die vom IWF geforderte Neuregelung des Länderfinanzausgleichs.

### **3.2.4. Privateigentum**

Eigentumsrechte und die Regulierung des Eigentumserwerbs sind im Grundsatz wohl definiert, doch existieren in der Praxis Probleme rechtsstaatlicher Durchsetzung. Mit dem Staatsreformgesetz (1991) wurden große Bereiche der Grundstoffindustrie, Infrastruktur und öffentlichen Dienste, teilweise unter Wert, privatisiert. Begleitet von einer Serie von Korruptionsskandalen wurden wesentliche Teile der lokalen Industrie von ausländischen Firmen aufgekauft mit unerwünschten Nebeneffekten wie Fusionen und Monopolbildungen, Zunahme der Arbeitslosigkeit, schrumpfenden Realeinkommen, Verarmung des Mittelstands und wachsende soziale Disparitäten.

### **3.2.5. Welfare Regime**

Historisch diente in Argentinien „soziale Gerechtigkeit“ als Kurzformel eines populistischen Programms, das die politische Integration ausgeschlossener Gesellschaftsgruppen durch Teilnahme am Willensbildungsprozess förderte und den Abbau ihrer sozioökonomischen Benachteiligung ankündigte. Aus dem staatszentrierten Angebot wurde im Zeichen des Neoliberalismus eine Nachfrage nach kompensatorischen, das Wirtschaftswachstum flankierenden sozialen Leistungen. Die sozialen Effekte einer zum Weltmarkt offenen, aber nur wenig integrierten Wirtschaft und einer rigorosen neoliberalen Anpassungspolitik werden jedoch in der politischen Realität nur ungenügend durch tragfähige Ausgleichsarrangements kompensiert.

Soziale Netze zum Ausgleich von Armut und anderen Risiken (Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Invalidität), bis in die 70er Jahre ein Charakteristikum des argentinischen Entwicklungswegs, befinden sich seitdem in einem anhaltendem Erosionsprozess. Staatliche Vorkehrungen zur Armutsbekämpfung folgen in der Regel einem assistenzialistischen bzw. auf bestimmte Zielgruppen fokussierten Ansatz. Die staatliche Gesundheitsversorgung hat sich infolge leerer Kassen erheblich verschlechtert. Die sozialen Sicherungssysteme folgen einem vom Ansatz her konsistenten gemischtwirtschaftlichen Modell, stehen jedoch seit der Wechselkurs-Freigabe vor dem Bankrott. Die privaten Träger erwiesen sich als ineffizient, die Regulierung ihrer Aktivitäten als unzureichend. Zudem kamen die Reformen zu spät, um den staatlichen Sektor zu entlasten.

Als Folge der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit (ca. 18%), der Unter- und Teilzeitbeschäftigung, fällt ein Großteil der arbeitsfähigen Bevölkerung aus dem sozialen Netz und bildet auf mittlere Sicht einen gefährlichen sozialen Sprengsatz. Angesichts der wachsenden Exklusion breiter Bevölkerungssegmente und des Versagens staatlicher Ausgleichsmechanismen bildeten sich in jüngster Zeit zahlreiche Selbsthilfeinitiativen. Ihr kompensatorischer Effekt ist jedoch nur punktueller und kurzfristiger, bestenfalls komplementärer Natur.

Die ehemals relativ egalitäre, über eine breite Mittelschicht verfügende argentinische Gesellschaft ist zunehmend segmentiert und tendiert bei gleichzeitiger ideologischer Homogenisierung zu weiterer Fragmentierung und Polarisierung. Die empirischen Daten offenbaren die Koexistenz zweier dichotomischer Lebenswelten, eine komplexe Geographie des „human development“. Die in lateinamerikanischer Perspektive vergleichsweise hohen Sozialausgaben erreichen die Bedürftigen nur in extrem suboptimalem Maße. Die Effektivitäts- und Transparenzprobleme sind nach wie vor ungelöst. Die steigenden Auswanderungswellen, die als ein weiterer Ausdruck sozialer Auflösung begriffen werden können, fungieren zum Teil als Dämpfer sozialer Konflikte.

Frauen haben in etwa gleichen Zugang zu tertiärer Bildung. Die Wahrnehmung dieser Chance ist jedoch durch die wirtschaftliche Krise erheblich beeinträchtigt. Beim Zugang zu öffentlichen Ämtern und der Entlohnung besteht auch in Argentinien noch Nachholbedarf. Bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus sind ein Drittel der Kandidatenplätze für Frauen reserviert.

### **3.2.6. Leistungsstärke**

Die Leistungskraft der Volkswirtschaft wird seit 1998 durch eine Rezession und ein ungenügendes Wirtschaftswachstum beeinträchtigt. Das BIP ist in diesem Zeitraum kumulativ um 20% gefallen. Das seit 1999 negative Wachstum geht einher mit weiteren negativen makroökonomischen Werten. Das Niveau des BIP Anfang 2002 war real das Gleiche wie im ersten Quartal 1993. Die Großhandelspreise sind Mitte 2002 im Vergleich zum Vorjahr um über 79% gestiegen – Tendenz steigend. Der dramatische Rückgang von Investitionen und Importen ist nicht zuletzt eine Konsequenz des extrem gefallen Wechselkurses. Die Auslandsschulden betragen gegenwärtig über 240% der jährlichen Wirtschaftsleistung. Die Arbeitslosenquote bewegt sich nach wie vor zwischen 15% und 18%, das chronische Haushaltsdefizit ist nicht abgebaut.

### **3.2.7. Nachhaltigkeit**

In der reformierten Verfassung von 1994 wurde in Art. 41 das Konzept der nachhaltigen Entwicklung verankert. Auch das Verursacherprinzip ist verfassungsrechtlich festgeschrieben. Dennoch bleiben noch viele Fragen offen, so die nach der wirtschaftlichen Nutzung von Umwelt. Auch ein erfolgreiches Zusammenwirken der verschiedenen Staatsebenen steht noch aus. Das volkswirtschaftliche Wachstum ist unausgewogen, nur teilweise umweltverträglich und institutionell schwach verankert. Kurzfristige Wachstumsziele rangieren vor Nachhaltigkeitsüberlegungen. Das öffentliche Umweltbewusstsein ist noch unterentwickelt, Sanktionen bei Verstößen eher die Ausnahme.

Argentinien verfügt über ein ausdifferenziertes System der Primär- und Sekundärbildung, das jedoch zunehmend unterfinanziert ist. Vergleichbares gilt für das gut ausgebaute öffentliche Universitätssystem, das seit den 80er Jahren durch ein Netz privater Universitäten ergänzt wurde. Mit dem Wechsel vom Wohlfahrtsstaat zum „Post-Sozialstaat“ kam es unter Menem auf allen Ebenen zu einem quantitativen Zuwachs, begleitet jedoch von qualitativen Defiziten. Die für eine effiziente Schulverwaltung notwendigen Strukturen konnten nur in wenigen Provinzen geschaffen werden. Die sich öffnende Qualitätsschere zwischen reichen und armen Provinzen leitete eine bedenkliche Entwicklung ein.

Insgesamt sind trotz Reformdefiziten die Grundlagen für ein modernes Erziehungssystem gelegt. Von einer eigenständigen Wissenschafts- und Technologie-

politik ist das Land jedoch nach wie vor weit entfernt. Die gesamten öffentlichen Ausgaben hierfür betragen 1997 bis 1999 im Durchschnitt lediglich 0,23% des BIP. Ein Großteil der nationalen Unternehmer ist rentenorientiert und setzt nicht auf Gewinne aus Innovationen. Der massive brain drain im Gefolge der wirtschaftlichen Misere beeinträchtigt die Entwicklungschancen empfindlich.

#### 4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*. Die politische Ordnung erfüllt zwar zu großen Teilen die Minimalbedingungen einer rechtsstaatlich verfassten Demokratie, jedoch weisen die Kriterien staatliches Gewaltmonopol, Gewaltenteilung, Leistungsfähigkeit der Verwaltung und Justiz, Stabilität des Parteiensystems, Kooperationsfähigkeit und Vermittlungsleistung der Interessengruppen sowie Akzeptanz der staatlichen Institutionen und der politischen Klasse regressive Tendenzen auf. Sie haben seit dem erzwungenen Rücktritt der Regierung De la Rúa einen Umfang und eine Qualität erreicht, die das Land an den Rand der Unregierbarkeit geführt hat. Im Ergebnis hat sich der Konsolidierungsgrad der Demokratie sowohl hinsichtlich ihrer institutionellen Dimension wie der Leistungsperformanz der Regierung und ihrer Akzeptanz in der Bevölkerung deutlich verringert. Hinzu tritt eine spürbare Zunahme von öffentlicher Unsicherheit, Gewaltkriminalität, sozialer Exklusion und Zukunftsängsten bei Teilen der Funktionseliten wie breiten Bevölkerungsegmenten.

Die Korruptionsbekämpfung stagniert. Die Stabilität der grundlegenden Verfassungsinstitutionen wurde gewahrt, ohne dass jedoch die Probleme der Kompetenzabgrenzung der drei Gewalten ernsthaft angegangen und die Leistungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems insgesamt verbessert worden wäre. Progressiv entwickelte sich die (allerdings großteils aus der Not geborene) Selbstartikulation und -organisation der Zivilgesellschaft. Die Entwicklung der Organisationslandschaft ist ambivalent. Einerseits hat die Entideologisierung bei allen Beteiligten zu einem Rückgang steriler Polarisierungen geführt und zunehmend pragmatischerem Verhalten Platz gemacht, andererseits haben die Verbände insgesamt als Folge des Globalisierungsprozesses und der neoliberalen Wende in der Innenpolitik an Artikulations- und Aggregationskapazität eingebüßt.

Regressiv verläuft die Entwicklung einer demokratiestützenden politischen Kultur, wobei der seit Jahren beobachtbare Vertrauensschwund eine neue Qualität erhalten und die Distanz zwischen Regierenden und Regierten weiter vertieft hat.

**Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren**

	HDI	GDI	GDP- Index	Gini- Index	UN- Education Index	Politische Reprä- sentation von Frauen <sup>a</sup>	BIP p.c. (\$, PPP)
1997	0,827	0,814	0,77	53,0	0,91	22,8	10.300
1998	0,837	0,824	0,8	k.A.	0,91	21,3	12.013
1999	0,842	0,833	0,8	54,2	0,92	21,3	12.277
2000	0,844	0,836	0,8	k.A.	0,92	31,3	12.377

a) Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament in %. Quellen: UNDP (Hrsg.): Human Development Report 1999 – 2002. CEPAL (Hrsg.): Panorama Social de América Latina 2001-2002. Online unter: [www.cepal.cl/publicaciones](http://www.cepal.cl/publicaciones)

**Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)**

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	3,9	-3,4	-0,5	-4,4	-11,7
Außenhandel					
Exportwachstum in %	0,95	-11,8	13,2	1	-5
Importwachstum in %	3,1	-18,1	-1	-19,9	-55,6
Inflation in % (CPI)	0,7	-1,8	-0,7	-1,5	41
Arbeitslosigkeit in %	12,4	13,8	14,7	18,3	17,8
Haushaltsdefizit in % des BIP	-2,2	-4	-3,5	-5,9	-2,6
Leistungsbilanz in Mrd. \$	-14,6	-12	-9	-4,4	7,5

Quellen: Dresdner Bank Lateinamerika AG (Hrsg.): Perspektiven Lateinamerika Update - Januar 2003. Online unter: [www.dbla.de](http://www.dbla.de). Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina. Online unter: [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar).

(2) *Marktwirtschaft*. Die grundlegenden makroökonomischen Entwicklungsindikatoren zeigen für den Beobachtungszeitraum eine kontinuierliche Verschlechterung auf. Die sozioökonomischen Modernisierungsindikatoren haben sich bis 2000 leicht verbessert, werden dann aber ebenfalls vom Sog der Rezession erfasst. Seit der Dollar-Freigabe sind bei nahezu allen Indikatoren regressiv Tendenzen auszumachen. Am deutlichsten ausgeprägt ist dieser Trend beim Gini-Index. Während er 1990 noch bei 42 lag, stieg er in den folgenden neun Jahren auf 45 an, sodass er sich dem lateinamerikanischen Durchschnitt (49) annäherte; 1999 lag er bei 54,2. Auch die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns haben sich in Teilbereichen spürbar verschlechtert. Insgesamt ist die gesamtwirtschaftliche Entwicklung quantitativ und qualitativ stark rückläufig.

## **5. Bewertung des Transformationsmanagements**

### **5.1. Schwierigkeitsgrad**

Die Auswirkungen des vorhandenen Entwicklungspotenzials auf die Gestaltung des Entwicklungs- und Transformationsmanagements sind uneinheitlich. Das hohe wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsniveau, die bereits durchgeführten marktwirtschaftlichen Reformen, der sehr hohe gesellschaftliche Bildungsstand, die ethnische Homogenität und die starken zivilgesellschaftlichen Traditionen boten zu Beginn der Bewertungsperiode gute Bedingungen für die Fortführung der Transformation.

Defizite struktureller Natur bestanden allerdings in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Verwaltungseffizienz und -transparenz sowie in der institutionellen Stabilität. Zudem besaß die Regierung De la Rúa von Beginn an keine Mehrheit im Parlament. Auf der internationalen Seite erbt die Regierung von der Ära Menem zum einen ein hohes Maß an Vertrauensverlust in die argentinische Reformfähigkeit, zum anderen aber auch enorme Auslandsverbindlichkeiten und eine hohe Verwundbarkeit gegenüber internationalen Finanzkrisen. Für die Regierung Duhalde schließlich potenzierten sich die zuvor genannten negativen Bedingungen noch.

### **5.2. Zielsicherheit**

Weder die zweite Regierung Menem, noch die Alianza-Regierung, noch die Regierung Duhalde waren zu langfristig orientiertem, an einem konsistenten Reformprogramm ausgerichteten Handeln in der Lage. Bedingt durch drängende externe (Dauerverhandlungen mit den IMF) und interne Herausforderungen war ihr Regierungshandeln durch Ad-hoc-Maßnahmen, weitgehende Konzeptionslosigkeit und kurzfristige politische Nutzenmaximierung bestimmt.

Konsistente und kohärente Reformpolitiken sind nicht auszumachen. Zaghafte Reforminitiativen in Teilbereichen (Arbeitsmarkt, Schul- und Hochschulpolitik, Dezentralisierung) blieben in Ansätzen stecken. Partei- und koalitionsinterne Grabenkämpfe verdrängten die konstruktive Suche nach sachgerechten Problemlösungen. Die politische Agenda wurde dominiert von wenigen Themen: der Frage nach dem angemessenen Währungsregime, der Haushaltsstabilität, dem Schul-



dendienst und der zunehmenden Verelendung breiter Bevölkerungsschichten. An die Stelle strategischen, zielorientierten Denkens und Handelns trat eine Politik der Schadensbegrenzung und des kurzfristigen Krisenmanagements. Mit dem wirtschaftlichen, politischen und sozialen Kollaps Ende 2001 erreichten schließlich die fehlende Verlässlichkeit und Berechenbarkeit der Politik systemgefährdenden Charakter. Mit der Regierung Duhalde entfernte sich der politische Diskurs der Eliten mehr und mehr von den realen Nöten der Bürger und verstärkte damit die bereits seit den 90er Jahren gewachsene Politikverdrossenheit.

### **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Der Bestand an verfügbaren Ressourcen des Staates (Personal, Finanzen, Organisation) ist im Beobachtungszeitraum rückläufig, ihre Nutzung durch die Regierungen nur teilweise effizient. Im Gefolge der Krise hat sich der brain drain verstärkt. Der Personalaufwand im Verhältnis zum staatlichen Leistungsangebot hat sich seit den Reformen der ersten Regierung Menem spürbar reduziert, Leistungskriterien bei Einstellungen, Beförderungen und Kündigungen haben zwar an Bedeutung gewonnen, klientelistische Praktiken aber noch nicht ausreichend verdrängt. Die Verschuldung von Zentralstaat und Provinzen ist nach wie vor eines der Schlüsselprobleme des Landes.

Die Rechnungsprüfung hat sich gebessert, Planung und Vollzug des Staatshaushalts sind jedoch noch nicht ausreichend transparent. Professionelle Rationalitätskriterien haben in der Verwaltung an Raum gewonnen, werden aber noch immer häufig konterkariert durch kurzfristige politische Kalküle, Patronage und klientelistische Praktiken. Kompetenzen und staatliche Aufgabenfelder wurden zunehmend dezentralisiert, Provinzen und Kommunen des Landesinnern jedoch nur teilweise mit den notwendigen Finanzmitteln ausgestattet. Arrangements zur Verwaltungskontrolle und Politikkoordination sind erst in Ansätzen vorhanden, die „zweite Staatsreform“ blieb in Ansätzen stecken. Die Bindung des staatlichen und Verwaltungshandelns an Recht und Gesetz ist noch nicht ausreichend internalisiert, Korruptionsbekämpfung in der Praxis genauso wenig entwickelt wie Transparenz und Rechenschaftslegung.

#### **5.4. Gestaltungsfähigkeit**

Mit der Verschlechterung der negativen internen und externen Rahmenbedingungen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre versiegte der Reformelan weitgehend. Im Gefolge leerer Kassen kam es zu vermehrten Politikblockaden und verschärften Verteilungskämpfen. Mit der Aufgabe des „currency board“ als Stabilitätsanker verdrängte kurzatmiges Krisenmanagement jedwede konzeptionelle Politik, war die politische Klasse vorrangig damit beschäftigt, das bei Bürgern und internationalen Gläubigern verlorene Vertrauenskapital wiederzugewinnen, den wirtschaftlichen und psychologischen Schaden der Dollarfreigabe zu begrenzen und sich für die Wahlen 2003 günstig zu positionieren.

Die etablierten Parteien büßten ihre Vermittlungsfunktion weitgehend ein und verharrten, bei wachsender Distanz zu den realen Bedürfnissen der Bevölkerung, in einem sterilen parteiinternen Fraktionalismus, während sich an der gesellschaftlichen Basis neue Formen der Selbstartikulation, Nachbarschaftshilfe und des sozialen Protests herausbilden, dessen Stoßrichtung gegen die politische Klasse eindeutig, deren politikgestaltende Botschaften jedoch äußerst diffus bleiben. Insgesamt hat die Regierung ihre Gestaltungsfähigkeit weitgehend eingebüßt. Es gelingt ihr immer weniger, Umfang und Qualität der öffentlichen Dienstleistungen aufrechtzuerhalten und den gesellschaftlichen Polarisierungsprozess zu stoppen.

#### **5.5. Konsensbildung**

Alle wesentlichen politischen Akteure stimmen in dem Entwicklungsziel einer marktwirtschaftlichen Demokratie überein, wenngleich die Vorstellungen über die Hindernisse auf diesem Weg und die einzuschlagenden Strategien zur Zielerreichung beträchtlich variieren. Seit dem Scheitern der Alianza-Regierung weist der ordnungspolitische Basiskonsens Erosionserscheinungen auf, wobei der Vertrauensschwund der politischen Führung sich mehr und mehr zu einer Repräsentationskrise der argentinischen Politik und einer Legitimitätskrise des politischen Systems insgesamt auszuwachsen droht. Antidemokratische Vetoakteure existieren jedoch nicht.

Noch ist nicht entschieden, ob es den etablierten Parteien gelingt, die sich epidemisch ausbreitenden neuen Formen zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation und des sozialen Protests in konstruktive Bahnen zu lenken. Offen ist auch, ob sich der Peronismus auf Dauer als hegemoniale Kraft etabliert oder sich ein moderates

Mehrparteiensystem als stabile Grundlage für kompromissfähige Koalitionsregierungen herausbildet. Im Verhältnis Regierung – Kongress haben sich seit der zweiten Amtsperiode Menems zwar Ansätze einer konstruktiveren Zusammenarbeit herausgebildet, die in Richtung eines moderateren Präsidentialismus verweisen, parteiinterner Fraktionalismus und Klientelismus sowie steriles Blockade-Verhalten sind jedoch noch keineswegs gebannt. Auch das Verhältnis zwischen Zentralstaat und Provinzen ist nach wie vor prekär. Bezüglich der Aufarbeitung der Vergangenheit sind Fortschritte auszumachen. Mit der Nichtigkeitserklärung des Gesetzes über die Gehorsampflicht sowie des Schlusspunktgesetzes eröffnet sich die Möglichkeit, die strafrechtliche Verfolgung in jenen Fällen wieder aufzunehmen, in denen eine Amnestie ausgesprochen wurde. Eine Entscheidung des Obersten Gerichtshofs steht allerdings noch aus.

Auch kann die Tatsache, dass nach dem erzwungenen Rücktritt von De la Rúa kein Militärputsch zur Debatte stand, vielmehr die Verfassung penibel eingehalten wurde, als ein Zeichen der Reife des argentinischen Volkes bezüglich der Überwindung der diktatorialen Vergangenheit interpretiert werden. Andererseits machen die Ereignisse, die den Rücktritt von De la Rúa auslösten bzw. begleiteten, deutlich, dass die Bereitschaft des Staates zu kriminellen Akten nach wie vor vorhanden ist und die Bürger bedroht.

Offen ist auch, ob die bereits vollzogene Entideologisierung der führenden Wirtschaftsverbände bei anhaltender Systemkrise einen Rückschlag erfährt oder sich die Tendenzen zu pragmatischem Verhalten verstärken und sich auf Dauer tragfähige Formen neokorporatistischer Interessenkonzertation zwischen Unternehmen, Gewerkschaften und Staat herausbilden. Das Reservoir der Reformkräfte und potenzieller „change agents“ hat sich mit der Verarmung großer Teile der Mittelschichten und dem massiven „brain drain“ spürbar reduziert.

## **5.6. Internationale Zusammenarbeit**

Mit der Inflationsbekämpfung als Eckpfeiler der Innen- und Außenpolitik, einer rigorosen Deregulierungs- und Privatisierungspolitik entwickelte sich Argentinien in den 90er Jahren zum Musterschüler des IWF, der ausländischen Gläubiger und zum bevorzugten Partner der Vereinigten Staaten. Kredite flossen reichlich, wiederholte Umschuldungen verdeckten die strukturellen Schwächen der argentinischen Wirtschaft. Mit der Dollar-Peso-Parität, dem wiederholten Lob durch den IWF und der Verleihung der Position eines „besonderen Verbündeten außerhalb

der NATO“ durch die US-Regierung fühlte sich ein Großteil der Politikerkaste (aber auch der Bevölkerung) als Teil der „Ersten Welt“. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre wurde das „argentinische Modell“ jedoch mehr und mehr brüchig.

Die Aufgabe des „currency board“ im Dezember 2001 versetzte dem Modell seinen Todesstoß. In Verhandlungen mit den internationalen Gläubigern, allen voran dem IWF, bemüht sich seitdem die Übergangsregierung Duhalde verlorenes Vertrauen wiederzugewinnen, mit bislang begrenztem Erfolg. Argentinien ist vom internationalen Kapitalmarkt de facto abgeschnitten, eine konstruktive Lösung der Schuldenproblematik nicht in Sicht. Geforderte Auflagen wurden nur teilweise erfüllt. Der IWF räumt zwar eine Mitschuld an der aktuellen Situation Argentiniens ein (einseitige Konzentration auf Preisstabilität, Haushaltsdisziplin und Deregulierung der Märkte), ist jedoch vor einer Klärung der politischen Situation und der Vorlage eines realistischen Haushalts nicht bereit, über langfristige Lösungen in Verhandlungen zu treten.

Die bereits unter Alfonsín verfolgte Diversifizierung der Außenbeziehungen mit den Schwerpunkten USA, Europa, Mercosur wurde unter Menem und seinen Nachfolgern beibehalten, wobei jedoch das überzogene Verhältnis Menems zu den USA in den Folgejahren einer pragmatischeren Sicht wich. Die rigide Position des IWF und der Regierung Bush gab schließlich unter der Regierung Duhalde antiamerikanischen Strömungen Auftrieb, ohne dass dadurch jedoch die grundsätzlich USA-freundliche Position der Regierungsequipe tangiert worden wäre.

Bis zum offenen Ausbruch der Systemkrise arbeiteten die politischen Akteure aktiv mit bi- und multilateralen Akteuren zusammen, nutzten die Hilfe jedoch nur teilweise in konstruktiver Weise. Mit der Währungsparität als Stabilitätsanker im Rücken und dem kontinuierlichen Kredit-Zufluss seitens des IWF und der Gläubigerbanken konnte man es sich leisten, ohne politisch allzu riskante Ausgabenkürzungen Haushaltslücken zu schließen, die vom IWF geforderte Neuregelung des Finanzausgleichs mit den Provinzen eher dilatorisch zu behandeln und die international geforderten Reformen lediglich dort in Angriff zu nehmen, wo sie den strapazierten Haushalt nur wenig belasteten und wo der geringe Organisationsgrad der Betroffenen (Rentner, Jugendliche, Studenten, Kranke) die politischen Kosten in Grenzen hielt.

Die Regierung Duhalde versuchte zwar, den ihr noch verbliebenen geringen innen- und außenpolitischen Handlungsspielraum zu nutzen, jedoch mit geringem Erfolg. Hauptaufgabe der neuen Regierung wird es sein, das intern wie internatio-

nal verlorene Vertrauen wiederzugewinnen, sich durch eine gezielte Reformpolitik als berechenbaren Partner zu präsentieren, die Kosten internationaler Kooperation zu tragen und deren Vorteile konstruktiv zu nutzen. Angesichts der gegenwärtigen Problemmakkumulation auf nationaler und internationaler Ebene dürften sich die Erfolgsaussichten jedoch in Grenzen halten.

## 6. Gesamtbewertung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, des erreichten Niveaus und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) zu folgenden abschließenden Bewertungen:

*(1) Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen der Transformation vermitteln ein ambivalentes Bild. In der Regierungszeit Alfonsíns (1983-1989) hatten sich bereits tragfähige demokratische und marktwirtschaftliche Strukturen etabliert. Die durch externe und interne Faktoren begünstigte politische und wirtschaftliche Stabilität unter der ersten Regierung Menem (1989-1995) erodierte jedoch während seiner zweiten Amtsperiode (1995-1999) zunehmend. Die Grenzen des politischen (Hyperpräsidentialismus) wie des wirtschaftlichen Modells (weltmarktorientierte Marktwirtschaft neoliberalen Zuschnitts) wurden sichtbar. Zur wirtschaftlichen Krise (Rezession) gesellte sich zunehmend eine soziale (Massenarmut) und politische Krise (Legitimations-, Repräsentations- und Performanzkrise). Defekte und Pathologien in Teilsystemen des politischen und wirtschaftlichen Systems wurden Ende 2001 zur Krise des Gesamtsystems, das Versagen der Regierung und Parteien zunehmend als Versagen der gesamten politischen Klasse wahrgenommen.

*(2) Stand und Wegstrecke:* Seit Mitte der 90er Jahre befindet sich der politische, insbesondere jedoch der wirtschaftliche Konsolidierungsprozess in einer Krise, die seit dem Scheitern der Koalitionsregierung De la Rúa systemgefährdende Ausmaße angenommen hat. Den drei Regierungen des Berichtszeitraums ist es nicht gelungen, die demokratische Transformation qualitativ zu vertiefen, den wirtschaftlichen Niedergang zu stoppen und dessen soziale Konsequenzen durch eine gezielte Reformpolitik zu mildern. Die politische Führung ist weitgehend diskreditiert, die Unabhängigkeit der Justiz nicht gesichert, die Parteien 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 Artikulationsformen und Organisationen entstehen auf lokaler Ebene, ihre Bedeutung für eine Erneuerung bzw. Unterminierung der Demokratie ist jedoch noch nicht abzuschätzen. Insgesamt ist ein regressiver Konsolidierungsverlauf bei signifikanten Konsolidierungsdefiziten festzustellen.

Die Wegstrecke der marktwirtschaftlichen Transformation war im argentinischen Fall lang. Der Wechsel vom Modell binnenmarktorientierter Importsubstitution zur weltmarktorientierten Exportwirtschaft, von Menem konsequent vorangetrieben, wurde in einer Weise vollzogen, die große Bevölkerungsteile eklatant benachteiligte und eine kleine Gruppe ebenso eklatant begünstigte. Zur wachsenden „internen Verschuldung“ trat eine progressiv anwachsende externe Verschuldung der öffentlichen und privaten Akteure. Die Entwicklung wurde durch das Konvertibilitätsgesetz noch akzentuiert, weil wichtige wirtschaftspolitische Interventionsmechanismen dem politischen Zugriff bewusst entzogen wurden. Nach dem Übergang zu einem System freier Wechselkurse sind die Spielregeln neu zu definieren, wobei insbesondere die Kosten der „Pesifizierung“ zwischen den Betroffenen (Banken, Unternehmen, Bürgern) sozial verträglich aufgeteilt werden müssen.

(3) *Management*: Das Fazit zur Gestaltungsleistung der Akteure fällt weitgehend negativ aus, wobei die erheblich verschlechterten externen Rahmenbedingungen jedoch entlastend wirken. Alle Regierungen vernachlässigten es im Berichtszeitraum, die sozialen Folgen der Anpassung mit Reformpolitiken aufzufangen. Die Selbstbezogenheit und Reformunwilligkeit der zweiten Regierung Menem, der Dilettantismus und die innere Zerstrittenheit der Regierung De la Rúa sowie die parteipolitischen Flügelkämpfe unter der Übergangsregierung Duhalde, schließlich wiederholte Blockadepolitiken im Kongress, von Provinzregierungen bzw. sozialen Akteuren sind mit dafür verantwortlich, dass die Managementleistungen insgesamt schwach waren und ausländische Hilfen (vor allem des IWF) nur suboptimal eingesetzt wurden.

Das Regierungshandeln war nahezu durchgängig durch Konzeptionslosigkeit, kurzfristiges Krisenmanagement, parteipolitische Nutzenkalküle und das Fehlen einer längerfristigen Perspektive gekennzeichnet. Die Kluft zwischen politischer Rhetorik und politischer Realität, Versprechen und Leistungoutput vertiefte sich zunehmend, wobei das Ende der Regierung De la Rúa eine Phase systemgefährdender Regression auf nahezu allen Gebieten einleitete.

## **7. Ausblick**

Das bis Mitte der 90er Jahre relativ hohe Systemvertrauen der argentinischen Bevölkerung zeigt seit Ende der 90er Jahre zunehmend Risse. Ein gezielter Angriff auf die Demokratie von innen (durch das Militär, paramilitärische Verbände, soziale Revolten) ist zwar nicht auszumachen, wohl aber die Gefahr weiter anhaltender Erosion und wachsender Anomie. Insgesamt geht es um die (Wieder-) Herstellung von Governance und Accountability. Das System der „checks and balances“ muss neu austariert werden. Hierzu bedarf es neben einer Reform des Parlaments und der Parteien an Eingriffen in den Justizsektor und in die Beziehungen zwischen Zentralstaat und Provinzen.

Da unter den aktuellen Bedingungen (Verarmung, Wegbrechen der Mittelschicht, hohe Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, hohe Kapitalkosten, fehlende Investitionsmittel) auf absehbare Zeit die Voraussetzungen dafür fehlen, dass die Binnennachfrage zum Träger eines wirtschaftlichen Aufschwungs wird – trotz der jüngsten Anzeichen einer wirtschaftlichen Erholung. Deshalb muss das Exportwachstum gestärkt und eine langfristige Lösung der Schuldenproblematik gefunden werden. Für Ersteres ist die Vertiefung des subregionalen Integrationsprozesses (Mercosur) von erheblichem Gewicht, und damit eine enge Zusammenarbeit mit Brasilien. Eine konstruktive Lösung der Schuldenproblematik ist ohne ein erneuertes Engagement der internationalen Gläubiger und hier insbesondere der USA sowie der EU und ihrer Mitgliedstaaten nicht denkbar.

Kulturelle und soziale Traditionen wie der Hang zu exzessivem Individualismus, Gruppenpartikularismus, Personalismus, Klientelismus und Instrumentalisierung des Rechts wirken sich weiterhin belastend für die demokratische Konsolidierung aus. Vergleichbares gilt für die wachsende Entfremdung zwischen der politischen Elite und den Bürgern. Von einer systemgefährdenden Erosion demokratiestützender Einstellungen kann jedoch (noch) nicht gesprochen werden. Mit der wachsenden Politikverdrossenheit der Bevölkerung, der Perpetuierung der wirtschaftlichen und sozialen Krise und der geringen Performanz der Regierung kann für die Zukunft ein Wiederaufleben autoritärer Praktiken ebenso wenig ausgeschlossen werden wie eine Zunahme fragwürdiger populistischer Lösungsangebote. Ermuti-

gend ist hingegen die gewachsene Sensibilität und Artikulationsbereitschaft der Zivilgesellschaft.

Die Zeiten der „Bequemlichkeit des fremden Geldes“ sind endgültig vorüber. Soll das Land nicht ein „Schwellenland auf Dauer“ bleiben oder gar in die Vierte Welt abrutschen, bedarf es reformbereiter Eliten. Die mit den Präsidentschaftswahlen im April 2003 verbundenen Hoffnungen auf eine diesbezügliche Trendwende halten sich im In- und Ausland in Grenzen. Eine neue politische Führungsschicht ist zurzeit nicht in Sicht, ihre Herausbildung benötigt Zeit. Regierung, Parteien und Bevölkerung brauchen einen langen Atem. Ohne tief greifende Reformen ist kein Ende der Krise zu erwarten. Unabdingbare Voraussetzung für eine Neuaufnahme der Reformpolitik ist eine Regierung, die dem Land eine Perspektive gibt. Dazu bedarf es eines Generationenwechsels und neuer Köpfe. Die neue Regierung ist „zum Erfolg verdammt“. Gelingt es ihr nicht, allen politischen Akteuren die Notwendigkeit von strukturellen Reformen zu vermitteln, droht Argentinien die weitere Vertiefung der Krise.