

Julia Burmann

Der Einfluss politischer Institutionen auf die Wirtschafts- entwicklung am Beispiel Argentiniens unter Menem

Argentinien: vom Musterbeispiel für einen wirtschaftlichen Reformprozess zum ökonomischen und politischen Problemfall. Inwieweit diese Entwicklung auf Schwächen der politischen Institutionen zurückzuführen ist, wird untersucht. Dabei stehen die horizontale und vertikale Gewaltenteilung sowie der Aspekt der Rechtsstaatlichkeit im Mittelpunkt. Die These lautet, dass aufgrund fehlender politischer und gesellschaftlicher Kontrollmechanismen Fehler beim Privatisierungsprozess und bei der Haushaltsanpassung gemacht wurden.

Nachdem Argentinien noch bis Mitte der neunziger Jahre als Musterbeispiel für einen ökonomischen Reformprozess gegolten hatte, weckt die Abwärtsentwicklung dieses Landes, die ihren Tiefpunkt in der Krise im Dezember 2001 fand, großes Interesse.

Als Ursachen für die Fehlentwicklung werden häufig externe Faktoren wie die Asien-Krise und die Abwertung der brasilianischen Währung oder rein ökonomische Argumente wie die Nachteile des Konvertibilitätsregimes genannt. Im Folgenden sollen statt dessen die Ursachen im politischen und institutionellen Bereich gesucht werden. Die Frage lautet, welche Auswirkungen die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Akteure hatten und, vor allem, in welchem politisch-institutionellen Rahmen es zu diesen Entscheidungen kam. Zu untersuchen ist, inwieweit sich die langfristig gesehen negative ökonomische Entwicklung Argentiniens auf ein Versagen der politischen Institutionen zurückführen lässt.

Als Untersuchungszeitraum wurden die zwei Amtszeiten des Ex-Präsidenten Carlos Menem gewählt. In dieser Zeit fanden in Argentinien enorme Umwälzungen im wirtschaftlichen sowie politischen Bereich statt. Das Wirtschaftswachstum erreichte in vielen Jahren der zu untersuchenden Dekade enorm gute Werte. Allerdings fällt auch der Beginn der (sozio-) ökonomischen Krise noch in die Amtszeit Menems. In dieser Arbeit stehen aber nicht die Krise von 2001 oder deren direkte Ursachen zur Diskussion,

sondern es soll untersucht werden, in welchem Zustand Menem das Land 1999 hinterlassen hat. Dabei sind die Untersuchungen in erster Linie mittel- bis langfristiger Natur, es soll sich also am Trend der Wirtschaftsentwicklung und nicht an kurzzeitigen Auf- oder Abschwüngen orientiert werden.

■ **Ökonomische Entwicklung unter Menem**

Die Ablösung des Präsidenten Raúl Alfonsín durch den Kandidaten der peronistischen Partei (Partido Justicialista), Carlos Saúl Menem, im Juli 1989 war nach Jahren der politischen Instabilität der erste Machtwechsel zwischen zwei demokratisch gewählten Präsidenten unterschiedlicher Parteizugehörigkeit. Der Regierungswechsel musste wegen einer tiefgreifenden wirtschaftlichen und sozialen Krise allerdings sechs Monate früher als vorgesehen stattfinden.¹⁾

Bereits während der Amtszeit des ersten Wirtschaftsministers unter Menem, Rapanelli, wurden zwei Gesetze von sehr großer Bedeutung für den wirtschaftspolitischen Kurs der Regierung erlassen. Die Ley de Reforma de Estado (Staatsreformgesetz) ermöglichte Entstaatlichungen, Privatisierungen und Deregulierungen. Dies bedeutete ein umfassendes Projekt, wonach die Exekutive zur Privatisierung bzw. Konzessionsvergabe öffentlicher Unternehmen, autarker Einrichtungen und staatlicher Gesellschaften ermächtigt wurde. Das Verhältnis von Wirtschaft und Staat sowie die Eigentumsstrukturen wurden grundlegend neu definiert. Die Ley de Emergencia Económica (Wirtschaftsnotstandsgesetz) gestand der Exekutive zu, im Wirtschaftsbereich drängende Entscheidungen zu treffen. Dazu gehörten unter anderem die Liberalisierung der ausländischen Investitionstätigkeit, die Abschaffung des Prinzips der *compre nacional*, welches protektionistisch die nationale Industrie hatte fördern sollen, sowie die Aufhebung von staatlichen Subventionen und Zuschüssen.²⁾

Die als Plan Cavallo bekannt gewordenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen von Anfang 1991 setzten an der Instabilität des Finanzmarktes und dem weitverbreiteten Misstrauen in die Landeswährung an. Kern des Plans war das im März 1991 verabschiedete Konvertibilitätsgesetz, welches auf

1) Vgl. Birle, Peter, *Argentinien: Unternehmer, Staat und Demokratie*, Frankfurt 1995, S. 279.

2) Vgl. Stuhldreher, Amalia, *Demokratie und Außenpolitik in Argentinien während der ersten Amtszeit des Präsidenten Carlos Menem (Juli 1989 – Juli 1995)*, Göttingen 1998, S. 106f.

drei Elementen basierte. Erstens wurde der argentinische Peso fest im Verhältnis 1:1 an den US-Dollar gebunden, wobei eine Modifizierung des Wechselkurses nur durch eine Gesetzesänderung möglich war und die Regierung die volle Konvertierbarkeit des Peso in den US-Dollar garantierte. Des Weiteren war die Zentralbank verpflichtet, die monetäre Basis durch Devisenreserven und Goldbestände so zu decken, dass die früher übliche Geldschöpfung zur Finanzierung von Haushaltsdefiziten unmöglich wurde. Überdies wurde die Indexierung von Löhnen und Preisen untersagt.³⁾ Voraussetzung für das Gelingen des Gesetzes waren ein ausgeglichener Staatshaushalt und ein Herabsenken der Inflation auf internationales Niveau, um eine Überbewertung der Währung zu vermeiden.⁴⁾

3) Vgl. Messner, Dirk, „Wirtschaft und Entwicklung in Argentinien in den neunziger Jahren: ein schwieriger Neuanfang“, in: Sevilla, Rafael / Zimmerling, Ruth (Hrsg.), *Argentinien: Land der Peripherie?*, Bad Honnef 1997, S. 206–226 (215).

4) Vgl. Stuhldreher 1998, S. 111.

5) Vgl. Messner 1997, S. 215.

Flankiert wurde das Stabilitätspaket durch mehrere Strukturreformen. Die Fortführung und Erweiterung der Privatisierungsmaßnahmen sollte zur Effizienzsteigerung der Unternehmen beitragen, den Staatshaushalt entlasten und stellte eine wichtige Finanzierungsquelle für die Sanierung der Staatsfinanzen dar. Zwischen 1991 und 1994, also in einem extrem kurzen Zeitraum, wurde ein Großteil der Staatsbetriebe für eine Summe von ca. 24 Milliarden US-Dollar verkauft.⁵⁾

Wenn man einige zentrale Konjunkturvariablen betrachtet, wird deutlich, dass durch die Maßnahmen des Plan Cavallo eine wirtschaftliche Stabilitätsphase eingeleitet wurde, wie sie Argentinien seit Jahren nicht erfahren hatte. Die Inflation konnte bis 1994 auf 3,9 Prozent gesenkt werden, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) wuchs zwischen 1991 und 1994 mit einer jährlichen Rate von durchschnittlich acht Prozent. Durch Kapitalimport konnte trotz eines starken Handels- und Leistungsbilanzdefizits der Bestand an Devisenreserven steigen.

Allerdings wurden diese makroökonomischen Stabilisierungserfolge durch negative Entwicklungen einiger langfristiger wirtschaftlicher und sozialer Aspekte in Frage gestellt.

Die Handelsbilanz wies seit 1991 Defizite auf, was durch einen Import-Boom und eine zu schwache Exportwirtschaft zu erklären ist. Trotz Umschuldung und Erlösen aus den Privatisierungen stieg die Auslandsverschuldung unablässig bis auf 85 Milliarden

US-Dollar Ende 1994; damit betrug sie 373 Prozent des Exportumfangs.⁶⁾

Die Arbeitslosenquote stieg zwischen 1991 und 1994 von 6,0 Prozent auf 11,5 Prozent und führte im Zusammenspiel mit der geringen Kaufkraft der Löhne und dem Anstieg der relativen Konsumentenpreise zu einer Verschärfung der Verarmung breiter Bevölkerungsschichten.⁷⁾

Die Auswirkungen der Tequila-Krise von 1994 verschonten auch Argentinien nicht: es kam zu einem massiven Abzug der kurzfristigen Portfolio-Investitionen und erheblichen Liquiditätsproblemen, die eine schwere Krise des Bankensystems nach sich zogen.

Vor allem dank der Unterstützungsmaßnahmen der internationalen Finanzinstitutionen gelang 1996 die Stabilisierung des Finanzsystems. Aufgrund einer Beruhigung der Kapitalmärkte und einer Senkung der Zinsen konnten sich die Exporte wieder günstig entwickeln und ab 1996 kam es wieder zu einem Wachstum des BIP.

Allerdings führte das Wachstum nicht zu einer Senkung der Arbeitslosenquote auf das Niveau der Zeit vor der Tequila-Krise. Außerdem stieg die Auslandsverschuldung kontinuierlich in bedrohlichem Maße an. 1996 lag sie bereits bei 110 Milliarden US-Dollar und betrug 1999 sogar 145 Milliarden US-Dollar, wodurch sich der Auslandsschuldendienst im Verhältnis zu den Exporten im Jahre 1999 auf 70 Prozent erhöhte.

Argentinien blieb also extrem abhängig von externen Kapitalflüssen. Die faktische Überbewertung des Peso, die Verschuldungsdynamik, die niedrige Außenhandelsquote und die schwache nationale Sparrate verdeutlichen, dass die argentinische Wirtschaft auch nach einer Erholung von der Tequila-Krise und während des erneuten Aufschwungs auf fragilen Beinen stand. „Der Sprung von der Stabilisierungspolitik zur offensiven Modernisierungsphase steht noch aus“⁸⁾, warnte Dirk Messner bereits 1996.

Dies bewahrheitete sich 1999, als die Brasilien-Krise Argentinien in eine tiefe Rezession stürzte. Die Devaluation der brasilianischen Währung – einhergehend mit einer Aufwertung des Dollars gegenüber dem Euro und Yen – hatte sehr negative Auswirkungen auf den Außenhandel Argentiniens, da zu diesem

6) Vgl. Dresdner Bank Lateinamerika, Lateinamerika Datenbank, in: http://www.dbla.de/03_economic-research/02_lateinamerika_datenbank/01_lateinamerika_datenbank.html, 01.08.2002, o.S.

7) Vgl. Nochteff, Hugo/ Abeles, Martin, *Economic shocks without vision*, Frankfurt 2000, S. 152f.

8) Messner 1997, S. 221.

Zeitpunkt 30 Prozent der Exporte nach Brasilien gingen. Der Verlust der Wettbewerbsfähigkeit führte dazu, dass das argentinische BIP 1999 um 3,4 und auch 2000 noch um 0,5 Prozent sank. Aufgrund des fehlenden Wirtschaftswachstums wurde es immer schwieriger, die Auslandsschulden zu bedienen.⁹⁾

Ende des Jahres 1999, als die Rezession in Argentinien also schon voll eingesetzt hatte, die Verschuldung extrem angestiegen war und die sozialen Probleme für die Bevölkerung kaum noch tragbar waren, endete Menems Präsidentschaft. Sein Amt übernahm im Dezember 1999 Fernando de la Rúa, der Kandidat der UCR im Rahmen der Koalition Alianza.

Dessen Amtszeit endete durch soziale Unruhen und Massenproteste im Dezember 2001. Argentinien musste seine Schuldenzahlungen einstellen und die Bindung des Peso an den Dollar aufgeben.

Im Überblick lässt sich also erkennen, dass trotz hoher Wachstumsraten Anfang der neunziger Jahre sowie in der Zeit nach der Tequila-Krise und trotz der Bekämpfung der Inflation, welche sicherlich als ein großer Erfolg für die Regierung Menem zu werten ist, die langfristigen Entwicklungsdaten eher auf Schwächen des argentinischen Entwicklungsweges hinweisen. Im Folgenden sollen Ursachen hierfür im institutionell-politischen Bereich gesucht werden.

■ Institutionen als erklärender Faktor

Fortdauernd schlechte ökonomische Entwicklung oder Armut können nicht nur durch unterschiedliche Ressourcenausstattung von Volkswirtschaften erklärt werden. Vielmehr beeinflussen Institutionen und wirtschaftspolitische Maßnahmen die Fähigkeit der Länder, ihre Potenziale zu nutzen.¹⁰⁾ Diesen Erklärungsansatz verfolgt Mancur Olson, ein wichtiger Vertreter der Institutionenökonomik, vor allem in seinem letzten Werk *Macht und Wohlstand*. Im Folgenden soll dieser Ansatz für eine Erklärung der langfristig nicht erfolgreichen wirtschaftlichen Performanz Argentiniens richtungsweisend sein.

Institutionen werden definiert als „Regelungsaspekte, die sich vor allem auf die Verteilung und Ausübung von Macht, die Definition von Zuständigkeiten, die Verfügung über Ressourcen sowie Autoritäts- und Abhängigkeitsverhältnisse beziehen“¹¹⁾

9) Vgl. Baer, Werner / Elosegui, Pedro / Gallo, Andrés, „The Achievements and Failures of Argentina's Neoliberal Economic Policies“, in: *Oxford Development Studies*, Vol. 30, No. 1, 2002, S. 63–85 (75).

10) Vgl. Cadwell, Charles, „Einleitung“, in: Olson, Mancur, *Macht und Wohlstand*, Tübingen 2002, S. 11.

11) Mayntz, R./Scharpf, F., „Der Ansatz des aktuerszentrierten Institutionalismus“, in: Dieselben, *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M./New York 1995, S. 39–72 (40).

und als Handlungskontext stimulierend, ermöglichend, restringierend, nicht aber determinierend wirken.¹²⁾

Politisch sind Institutionen dann, wenn sie der autoritativen Konfliktregelung dienen und außerdem einen Apparat zu deren Durchsetzung bereithalten. Dazu gehören die Gesetze und ihre Regelungsinhalte sowie der organisatorische Aufbau von Regierung und Verwaltung.¹³⁾

Als strukturierender Rahmen, innerhalb und mittels dessen allgemeinverbindliche Entscheidungen von Akteuren beeinflusst, hergestellt und durchgeführt werden, bilden die Institutionen eine Schnittstelle zwischen Handlungs- und Systemtheorie.

Anders ausgedrückt – es geht um die Funktionsfähigkeit des politischen Systems im Sinne der Fähigkeit einer bestimmten politischen Ordnung, gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen über die Verteilung knapper Güter, besonders öffentlicher Güter, herbeizuführen und umzusetzen. In diesem Prozess sollen die aus den Reihen der Gesellschaft artikulierten Leistungsanforderungen so verarbeitet werden, dass im Ergebnis die Anerkennung des bestehenden Institutionensystems aufrechterhalten bleibt. Regimestabilität ist also von Legitimation abhängig.¹⁴⁾

Ist das System nicht in der Lage, die Forderungen aus der Gesellschaft in allgemeinverbindliche, den Forderungen entsprechende Entscheidungen umzusetzen, oder unfähig, diese dann durchzusetzen, kommt es zu einer Delegitimation des Systems, zu sinkender Unterstützung und im schlechtesten Fall zum Zusammenbruch des Systems.¹⁵⁾

Von Bedeutung ist der in den Wirtschaftswissenschaften als Rationalitätsfalle bezeichnete Gegensatz individueller und kollektiver Rationalität. Eine Aufgabe der staatlichen Wirtschaftsordnungspolitik besteht darin, den staatlichen Handlungsrahmen und die gesamtgesellschaftlichen Anreizstrukturen so zu verändern, dass ein solcher Rationalitätskonflikt überwunden werden kann¹⁶⁾, welches schon unter dem Begriff Anreizkompatibilität das Anliegen von Adam Smith ist.¹⁷⁾ Institutionen können in diesem Sinne der Überwindung der suboptimalen Ergebnisse kollektiven Handelns dienen.

12) Vgl. ebd., S. 43.

13) Vgl. Czada, Roland, „Institutionelle Theorien der Politik“, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), *Lexikon der Politik*, München 1995, Bd. 1, S. 205–213 (205).

14) Vgl. Thibaut, Bernhard, „Parteiensystem und Regierbarkeit im argentinischen Präsidentialismus“, in: Sevilla, R. / Zimmerling, R., *Argentinien. Land der Peripherie?*, Bad Honnef 1997, S. 137–156 (137).

15) Vgl. Garzón Valdés, Ernesto, *Die Stabilität politischer Systeme*, München 1988, S. 65ff.

16) Vgl. Pritzl, Rupert, *Korruption und Rent-Seeking in Lateinamerika*, Baden-Baden 1997, S. 206 und 211.

17) Vgl. Watrin, Christian, „Einführung zur deutschen Ausgabe“, in: Brennan, Geoffrey / Buchanan, James, *Die Begründung von Regeln*, Tübingen 1993, S. XVI.

Es stellt sich die zentrale Frage, wie es in einem bestimmten politischen System zu einem für die Allgemeinheit, in diesem Fall den wirtschaftspolitischen Sektor betreffenden, schlechten *Output* kommt? Welche Strukturen setzen falsche Anreize oder welche Sanktionsmechanismen sind unzureichend?

Die Problematik des Gewaltmonopols der staatlichen Repräsentanten, d.h. das Abwägen zwischen der nötigen Macht, Rechte auch gegen Partikularinteressen zu schaffen sowie zu sichern und der Gefahr des Missbrauchs durch die Inhaber der politischen Macht, ist in diesem Zusammenhang auch von Interesse. Die Frage ist, unter welchen Bedingungen es den staatlichen Beauftragten möglich ist, den Informationsvorsprung und das Kontrollproblem bei der Vertragsbeziehung von Bürger und staatlichem Repräsentanten auszunutzen, um den persönlichen Nutzen oder den der Klientel über den der Allgemeinheit zu stellen. Oder aber, wann die Regierung eher gezwungen ist, Zugeständnisse, die langfristig nicht wirtschaftlich sinnvoll sind, gegenüber mächtigen Interessengruppen zu machen, um handlungsfähig zu bleiben.

In diesem Kontext ist auch das Problem des *rent-seeking* zu nennen, d.h. der Umstand, dass es für einige wirtschaftliche Akteure gewinnbringender wird, mittels materieller Unterstützung des Wahlkampfes, Zusicherung von Wählerstimmen oder im Extremfall Korruption direkten Einfluss auf Regierung, Parlament oder Verwaltung, welche hoheitliche Macht zur Beeinflussung bzw. Veränderung von Eigentumsrechten haben, auszuüben. Es wird vorteilhaft, sich auf dem politischen Markt zu engagieren, um Privilegien wie Regulierungen, Subventionen etc. zu erhalten anstatt wirtschaftlich produktiv zu werden.

Dadurch wird eine Koalition der politischen Anbieter mit den rentensuchenden Produzenten auf Kosten der wenig informierten und schwer informierbaren Konsumenten und Steuerzahler beobachtbar. Des Weiteren stellen die in diesem Verteilungskampf aufgewendeten realen Ressourcen gesamtwirtschaftlich betrachtet eine Verschwendung dar, weil damit nicht zusätzliche Güter und Dienstleistungen erstellt, sondern ein Kampf um ein gegebenes Sozialprodukt ausgefochten wird. Es werden also einerseits Ressourcen an der falschen Stelle verwendet als auch wirtschafts-

politische Entscheidungen getroffen, die sich negativ auf die zukünftige Wirtschaftsentwicklung auswirken können. Die Möglichkeiten für Korruption, Nepotismus oder *rent-seeking* in einem demokratischen System werden erhöht, wenn eine große Diskrepanz zwischen den formalen Regeln des politischen Prozesses und dem informellen Politikstil besteht. In einem System, in dem der Entscheidungsprozess intransparent ist, ist es für den Großteil der Bevölkerung schwer, Kontrolle auszuüben und seine Rechte und Interessen durchzusetzen.¹⁸⁾

Um die oben beschriebene Situation zu verhindern, ist ein politisches System mit einem verwirklichten Rechtsstaatprinzip, welches funktionierende demokratische Kontrollmechanismen beinhaltet, die Grundvoraussetzung.

Wenn man wie die Vertreter des politischen und ökonomischen Liberalismus davon ausgeht, dass die individuelle Freiheit die notwendige Voraussetzung für dauerhaft prosperierende Gesellschaften ist, folgt, dass politische sowie wirtschaftliche Ordnungen mit Institutionen zur Kontrolle von Macht ausgestattet sein sollten bzw. über Verfahren verfügen müssen, die eine Akkumulation von Macht in den Händen weniger verhindern.¹⁹⁾

Die Kompatibilitätsthese von liberaler Demokratie und ordoliberaler Marktwirtschaft gründet sich daher sowohl auf dem Prinzip des Wettbewerbs als auch auf dem Prinzip des Rechtsstaats.²⁰⁾

Rechtsstaatlichkeit oder auch das in den letzten Jahren viel proklamierte Konzept der *Good Governance*²¹⁾ sind Basis einer offenen, wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft und integraler Bestandteil nachhaltiger Entwicklung.²²⁾

Eine unparteiische, gleiche und effizient funktionierende Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung als Teil der Rechtssicherheit gewährleistet Vorhersehbarkeit und Kontrollierbarkeit, somit eine Erhöhung der Erwartungssicherheit und hilft Transaktionskosten zu senken.

Unerlässliche Elemente der Rechtsbindung sind Gewaltenteilung und Gewaltenkontrolle auf horizontaler sowie vertikaler Ebene. Diese tragen zu einer Verringerung des diskretionären Spielraums der staatlichen Repräsentanten bei. Begleitet durch Elemente wie Verantwortlichkeit, Responsivität, Trans-

18) Vgl. Frey, Bruno S., *Moderne politische Ökonomie. Die Beziehung zwischen Wirtschaft und Politik*, München 1977, S. 494f.

19) Vgl. Faust, Jörg, „Informelle Politik und ökonomische Krisen in jungen Demokratien“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B21, 2000, S. 3–9 (3f).

20) Vgl. Faust, Jörg, „Rechtsstaat, Demokratie und Wirtschaftsordnung“, in: Becker, Michael / Lauth, Hans-Joachim / Pickel, Gert (Hrsg.), *Rechtsstaat und Demokratie*, Wiesbaden 2001, S. 91–111 (107).

21) Vgl. UNESCAP, „What is Good Governance“, in: <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>, 15.07.2002.

22) Vgl. Kőnz, Pieder, „Estado de Derecho para el Desarrollo Sostenible“, in: www.iigov.org_revista_re.06/pdf/a6.PDF, 01.07.2001, o.S.

- 23) Vgl. Pritzl, Rupert, „Institutionelle Reformen in Lateinamerika“, in: *Lateinamerika Jahrbuch*, Frankfurt am Main 1999, S. 33–53 (48ff).
- 24) Vgl. Faust, Jörg, „Staatsversagen in Lateinamerika. Der ‚verweigerter Leviathan‘“, in: *Internationale Politik*, 57, Nr. 8, August 2002, S. 17–24 (20) und Lizano, Eduardo, „Wine and Bottles, Old or New? Rethinking Economic Policy in Latin America once more“, in: Sauter, Hermann / Schinke, Rolf (Eds.), *Stabilizations and Reforms in Latin America: Where do we stand?*, Frankfurt a.M., 1996, S. 15–44 (37ff).
- 25) Vgl. Nohlen, Dieter (Hrsg.), *Lexikon Dritte Welt*, Hamburg 2000, S. 169.

parenz sowie Selbstbindung des staatlichen Handelns wird die Erwartungssicherheit der Individuen gesteigert und damit ihr langfristiges Wirtschaftsverhalten positiv beeinflusst.²³⁾

Diese Aspekte wurden in Lateinamerika vor allem im Zuge der Mexiko-Krise, als die Schwächen des Reformprozesses, die unter dem Namen ‚Washingtoner Konsens‘ angeführt wurden, allzu offensichtlich wurden, diskutiert. Die Forderung nach Reformen der zweiten Generation, die deutlich über Krisen- und Inflationsbekämpfung hinaus gehen sollten und aus Justiz-, Rechts-, und Verwaltungsreformen, der Anpassung von Steuerpolitik und des Sozialsystems, der Einführung markt- und wettbewerbsfreundlicher Regulierung, nachhaltigem Umweltschutz etc. bestehen²⁴⁾, wurde laut.

■ Transition und ‚defekte‘ Demokratien

Abgesehen von den wirtschaftspolitischen Umwälzungen kam es in Lateinamerika in den neunziger Jahren bekanntlich auch im rein politischen Bereich zu enormen Veränderungen.

Nach einer siebenjährigen Diktatur kehrte Argentinien 1983 zu der demokratischen Verfassung von 1853 zurück. Damit reihte sich Argentinien in eine Demokratisierungswelle ein, welche einen Übergang von autoritärer Herrschaftsform zu pluralistischer Demokratie bedeutete²⁵⁾, die in den achtziger Jahren fast den ganzen Kontinent erfasste.

Das Konzept der ‚delegativen Demokratie‘

Eines der Konzepte, die im Zuge der Transitions- und Demokratisierungsdebatte auftauchten, ist auch das der ‚delegativen Demokratie‘ von Guillermo O’Donnell, einem der bedeutendsten Politikwissenschaftler Argentiniers.

O’Donnells Konzept der *low intensity citizenship* bedient sich des Arguments, dass die Bürger aufgrund ungenügender sozialer Ausstattung ihre formellen politischen oder bürgerlichen Rechte nur unzureichend wahrnehmen können, was zu einem von der Oligarchie bestimmten demokratischen Prozess führt, wodurch Freiheit und Gleichheit erheblich eingeschränkt werden können. So schmälern beispielsweise der eingeschränkte Zugang zum Rechtssystem

oder die unterschiedliche Behandlung der Bürger durch öffentliche Ämter die Qualität der Demokratie. An diese Überlegungen anschließend setzt sich O'Donnell in seinen späteren Arbeiten mit der mangelnden Rechtsstaatlichkeit in Lateinamerika auseinander, die er auf die unzureichende Ausprägung der *accountability horizontal* zurückführt. Hierbei geht es allerdings nicht nur um eine prekäre Teilung der Gewalten im klassischen Sinne, sondern um alle Instanzen und Akteure, die dazu beitragen können, der Regierung Rechenschaft abzuverlangen und diese zu rechtsstaatlichem Handeln zu verpflichten.²⁶⁾ Durch sich kontrollierende und hemmende Gewalten auf verschiedenen Ebenen soll Responsivität, das heißt Rückkoppelung des politischen Handelns der Legislative und Exekutive an die Interessen und Forderungen der Wähler, sichergestellt werden, welche bereits von Dahl als Kernelement einer Demokratie begriffen wird.²⁷⁾

Der Vorteil einer ‚delegativen Demokratie‘ liegt sicherlich in einer schnellen Konzipierung und Durchführung der Politik. Allerdings ist dies mit dem Risiko verbunden, dass es zu Fehlentscheidungen und Machtkonzentration kommen kann. Im Zuge der Wirtschaftsreformen der achtziger und neunziger Jahre konnte in vielen Ländern ein Rückfall der demokratischen Systeme in ‚hybride Regime‘, welche die periodische Partizipation der Bevölkerung bei Wahlen mit autoritären, diskretionalen und verhandlungsfeindlichen Regierungspraxen kombinieren, festgestellt werden. Diese defizitären Demokratien sind dann nach Meinung von Autoren wie O'Donnell aufgrund des faktischen Vetos mächtiger gesellschaftlicher Akteure nicht in der Lage, die notwendigen wirtschaftlichen und sozialen Reformen tiefgreifend und langfristig durchzuführen.²⁸⁾ Für die gesellschaftliche Konsolidierung der Reformen, also das, was über Stabilisierung und Krisenbekämpfung hinausgeht, sei eine ‚delegative Demokratie‘ also nicht geeignet.

Eine ‚delegative Demokratie‘ sei nicht in der Lage, Wirtschaftswachstum mit den Werten von Demokratie und sozialer Gleichheit zu vereinbaren, was den Prozess der Wirtschaftsreformen und der Institutionalisierung der Demokratie auf Dauer gefährde.²⁹⁾

26) Vgl. Lauth, Hans-Joachim, „Neuere Demokratievorstellungen in Lateinamerika: Der Abschied von sozialer Demokratie und die Entdeckung prozeduraler ‚Defekte‘“, in: Faust, Jörg / Mols, Manfred / Wagner, Christoph (Hrsg.), *Ideengeber und Entwicklungsprozesse in Lateinamerika*, Mainz 1999, S. 25–52 (37ff).

27) Vgl. Thiery 2001, S. 254.

28) Vgl. Lauga, Martín, *Demokratietheorie in Lateinamerika*, Opladen 1999a, S. 256 ff.

29) Vgl. O'Donnell, Guillermo, „The State, Democratization, and some conceptual problems (A Latin American View with glances at some Post-Communist Countries)“, in: Smith, William C. / Acuña, Carlos H. / Gamarra, Eduardo A. (Hrsg.), *Latinamerican political Economy in the age of neoliberal Reform*, New Brunswick / London 1994, S. 157–180 (161ff).

Die politische Dynamik ökonomischer Reformen

Die Durchsetzbarkeit von neoliberalen Reformen in demokratischen Regimen ist von großem Interesse in der Literatur bezüglich der Transitionsdemokratien in Lateinamerika, aber auch in Osteuropa oder Asien.

Im Verlaufe marktorientierter ökonomischer Reformen komme es zu einem Konflikt zwischen ‚Effektivität‘ und ‚Fairness‘, welches beide konstitutive Elemente der Demokratie sind. Einerseits gebietet die makroökonomische Effektivität, Reformen zügig und radikal umzusetzen. Dies führt aber zu Widerstand seitens der Gruppen, die hohe Kosten tragen müssen, weshalb eine demokratiefeindliche Politik der Dekretierung und Schwächung der Oppositionskräfte zur Durchsetzung einer stimmigen ökonomischen Politik nötig wird. Andererseits gebietet es aber die demokratische Fairness, den opponierenden Bevölkerungsteilen die Möglichkeit zu geben, im demokratischen Prozess ihre Interessen vertreten zu können. Es kommt zu einem Schwanken zwischen *decretismo* und *pactismo*, was letztendlich zu politischer Destabilisierung führt und dazu, dass an einem gewissen Punkt die Alternative darin besteht, entweder die Reformen oder die repräsentativen Institutionen aufzugeben.³⁰⁾

30) Vgl. Przeworski, Adam, *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge 1991, S. 180ff.

31) Faust 2000, S. 4.

Das Problem besteht darin, dass die institutionelle Machtkonzentration, die unilaterale Regierungsführung und die Priorität der Effektivität, die für die Initiationsphase der Reformen als nötig erachtet werden, nachteilige Auswirkungen für den Erfolg der Konsolidierung und die Vertiefung der Reformen haben. Hier werden nämlich gesellschaftlicher Konsens und staatliche Responsivität erforderlich, die nicht durch Machtkonzentration, sondern durch repräsentative und kontrollierende Institutionen erreicht werden können.

Häufig ist festzustellen, „[...]dass entlang solcher Verfahren informeller Politik, die inkompatibel mit fairem politischen Wettbewerb sind, auch ökonomische Reformen meist zugunsten kleiner Interessengruppen konstruiert werden. Dies verhindert die Entstehung einer gesamtwirtschaftlich effizienten Wettbewerbsordnung“³¹⁾.

Zwar eröffnet ein liberales Reformprogramm im Kontext informeller Regeln und fehlender ord-

nungspolitischer Regulierungen Möglichkeiten zur kurzfristigen Steigerung der politischen Legitimation, da beispielsweise Privatisierungen den finanziellen Handlungsspielraum des Staates erweitern oder Privatisierungsprozesse und Deregulierung die Versorgung gesellschaftlicher Eliten erleichtern, die sich im Gegenzug loyal gegenüber dem politischen Regime verhalten. Langfristig jedoch führen diese Strategien zu einer Destabilisierung des volkswirtschaftlichen Gleichgewichts. Vor allem in Verbindung mit schwachen Produktivitätssteigerungen und zunehmender Verschuldung kommt es zu negativen Auswirkungen auf die Leistungsbilanz und zu einer wachsenden Abhängigkeit von internationalen Zinsbewegungen und Finanzinvestitionen.³²⁾

■ Die politischen Institutionen Argentiniens: Eine ‚delegative Demokratie‘?

Mechanismen der horizontalen Gewaltenteilung

Gemäß Artikel 1 der Verfassung stellt Argentinien ein repräsentatives, republikanisches und föderales Regierungssystem dar, weshalb die Gewaltenteilung ein wesentlicher konstitutiver Bestandteil ist und wobei die Unabhängigkeit von Exekutive, Judikative und Legislative als Basis der Autoritätsstrukturen gewährleistet sein soll. Während der Amtszeiten Menems waren allerdings die reale Verankerung und Absicherung der Gewaltenteilung und Selbstkontrolle vor allem seitens der Exekutive in Frage gestellt, da der Präsident dazu tendierte, die *horizontal accountability* zu relativieren. So wurde die Doktrin, die eine horizontale Trennung der Staatsgewalten als beste Gewähr gegen Machtmissbrauch vorsieht und in einem präsidentiellem Regierungssystem wie es Argentinien darstellt, Anwendung findet, in der Verfassungspraxis durch eine starke Zentralisierung der Macht aufgeweicht.³³⁾

Die Organisation Freedom House stellt bei ihrer Klassifikation der Demokratie in Argentinien seit 1990 einen Qualitätsverlust fest, da die Institutionen, die nach der Verfassung der Gewaltenteilung und -kontrolle dienen sollen, sich statt dessen zu unterwürfigen Ablegern der persönlichen Macht des Präsidenten entwickelt haben.³⁴⁾

32) Vgl. ebd., S. 7f.

33) Vgl. Stuhldreher 1998, S. 145f.

34) Vgl. Nolte, Detlef, „Von ‚der langen Agonie des peronistischen Argentiniens‘ zur ‚menemistischen Revolution‘“, in: Hofmeister, Wilhelm / Thesing, Josef (Hrsg.), *Der Wandel politischer Systeme in Lateinamerika*, Frankfurt am Main 1996, S. 15–79 (19).

Als erstes soll nun die Beziehung von Legislative und Exekutive in Argentinien unter Menems Präsidentschaft untersucht werden.

Auch wenn dem Parlament die legislative Kompetenz zusteht, hat auch der Präsident die Möglichkeit, am Gesetzgebungsprozess teilzunehmen. Hierbei ist zwischen den Möglichkeiten, die ihm die Verfassung bietet, wie z.B. Gesetzesinitiative oder Veto-Recht, und Mitteln zu unterscheiden, die er aufgrund seines politischen Stils oder der Krisensituation nutzt, wie beispielsweise die Delegation von Legislativmacht, die Not- und Dringlichkeitsdekrete oder partielle Vetos.

Mit der Verabschiedung der beiden Rahmengesetze Ley de Reforma de Estado und Ley de Emergencia Económica, die 1989 im Kontext der Hyperinflation verabschiedet wurden, übertrug das Parlament der Regierung weitreichende legislative Vollmachten – hier wurde also Macht delegiert.

Deutlich weiter geht die Anwendung von Notstands- und Dringlichkeitsdekreten von Seiten der Exekutive, welche nicht verfassungsmäßig vorgesehen sind und durch die sich die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments noch mehr verringern. Der überproportionale Gebrauch von Dekreten, oft als *decretismo* bezeichnet, wird von Giovanni Sartori folgendermaßen bewertet: „decretismo is, then, a dysfunctional response of, or to, non-functioning systems.“³⁵⁾

35) Sartori, Giovanni, *Comparative constitutional engineering*, London 1994.

36) Vgl. Ferreir Rubio, Delia / Goretti, Matteo, „Gobernar la Emergencia. Uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia (1989–1993)“, in: *Agora*, Nr. 3, 1995, S. 75–93 (79ff).

Im Zeitraum von 1989 bis 1993 zählten Delia Ferreira und Matteo Goretti 308 Dekrete – im Vergleich zu 35 Dekreten, die die konstitutionellen Präsidenten zwischen 1853 und 1989 erließen. Die Veränderung von Dekreten durch die Legislative wurde zudem von der Exekutive häufig mittels des partiellen Vetos, welches von der Verfassung auch nicht vorgesehen ist, verhindert.³⁶⁾

Der extensive Gebrauch von Vetos und Teilvetos, vor allem auch bei Gesetzesvorlagen, die von PJ-Mitgliedern im Kongress initiiert wurden, lässt auf Disziplinierungsschwierigkeiten Menems gegenüber seiner eigenen Partei schließen.

Bei genauerer Betrachtung der Entscheidungsprozesse in Argentinien ist ein komplexeres Bild als das eines diskretionär regierenden Präsidenten, welcher in der Lage ist, die republikanische Gewaltenteilung

völlig auszuschalten, feststellbar. So lässt sich ein Konflikt zwischen einer Regierung, die unilateral regieren will, und einem Parlament, das im Verlaufe der Zeit seine Fähigkeiten vergrößert, dem entgegenzuwirken, beobachten. Beispielsweise ist ein ‚Schweigen‘ des Parlaments nicht nur ein Zeichen von Resignation oder Ohnmacht, sondern in einigen Fällen ein effektives Instrument. Das ist besonders dann der Fall, wenn es sich bei Gesetzen um komplexere Regeln handelt, die eine langfristige Umsetzung und breite Anerkennung erfordern. So war es dem Parlament möglich, durch fehlende Zustimmung die Wirksamkeit von Dekreten zu unterminieren, beispielsweise die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zu stoppen oder die Reform des sozialen Sicherungssystems maßgeblich zu verändern.³⁷⁾

*Die Rolle der Justiz gegenüber der Exekutive:
Rechtsstaat Argentinien?*

Wenn Peter Thiery Argentinien seit Menem ein Abdriften in eine „delegative Demokratie mit illiberalen Zügen“ attestiert, dann bezieht er sich hier auf die beiden Ebenen des Rechtsstaatsprinzips, nämlich zum einen die Gewaltenteilung als Kontrolle der Exekutive und zur Wahrung der verfassungsmäßigen Prozeduren im politischen Entscheidungsprozess sowie zum anderen die Ebene der bürgerlichen Freiheitsrechte, welche später beleuchtet wird.

Bei der Betrachtung der Rolle der Justiz, die eine Kontrollfunktion im System der institutionellen Gewaltenteilung übernehmen soll, um die Rechtsgebundenheit der Instanzen zu gewährleisten, muss in Argentinien wegen der Unterordnung des Obersten Gerichtes unter die Exekutive und der Einmischung der Regierung in juristische Prozesse ein Verlust an Rechtsstaatlichkeit konstatiert werden.

Menems Aussage bei einer Fernsehshow „Why should I be the only president in fifty years who hasn't had his own court“ oder die Meinung eines der neu ernannten Richter bezüglich der Rolle des Obersten Gerichtes: „to go along with the politics of the president“³⁸⁾ illustrieren die Unterordnung dieses Organs unter die Exekutive.

Die Rolle des Obersten Gerichtshofes gegenüber den Notstands- und Dringlichkeitsdekreten wird bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Plan Bo-

37) Vgl. Palermo, Vicente, „Reformas estructurales y régimen político“, in: *Agora* Nr. 3, 1995, S. 95–113 (102f).

38) Beide zitiert in: Larkins, Christopher, „The Judiciary and Delegative Democracy in Argentina“, in: *Comparative Politics*, Juli 1998, S. 423–442 (428f).

nex deutlich. Die Klage gegen das Dekret 36/90 der Exekutive, welches bestimmte, dass Bankkonten eingefroren und Bankeinlagen in langfristige Staatsanleihen umgewandelt werden sollten, wurde abgelehnt. Argument für die Gültigkeit des Dekrets war laut des Obersten Gerichtshofes nicht, dass die Verfassung eigentlich keine Notstands- und Dringlichkeitsdekrete vorsehe, sondern dass eine kritische ökonomische Situation zugrunde gelegen habe.³⁹⁾

39) Vgl. Larkins 1998, S. 434.

40) Vgl. Larkins 1998, S. 432.

41) Vgl. Corrales, Javier, „Technocratic Policy-Making and Parliamentary Accountability“, Amherst 2001, in: <http://www.amherst.edu/~corrale/LASA%202001%20paper.doc>, 01.10.02, o.S.

Interessant ist in diesem Kontext auch die Anwendung des *per saltum* bei der Privatisierung von Aerolíneas Argentinas durch das Oberste Gericht, was einer übergeordneten Instanz erlaubt, die Rechtsprechung einer niedrigeren Instanz zu entziehen. Dieses Recht ist in Argentinien nicht formal im Gesetzbuch vorgesehen, ermöglichte jedoch in diesem Falle, die Privatisierung schnell zu legalisieren, was damals im Sinne der Regierung war.⁴⁰⁾

Im Falle Argentiniens kann also weder von einer unabhängigen noch von einer unparteiischen Justiz gesprochen werden; allerdings kann man sie auch nicht als bedeutungslos oder autoritätslos einstufen, griff sie doch immer wieder effektiv in das politische Geschehen ein.

Die Parteien und ihre Rolle im Entscheidungsprozess

Insgesamt lassen sich in Argentinien Kurzfristigkeit und Unprofessionalität bei der Arbeit des Kongresses und vor allem ein Übermaß an Verhandlungen, die außerhalb des Kongresses stattfinden, feststellen.⁴¹⁾ So werden intertemporale und interprovinzielle Verträge, eine kontinuierliche und vor allem eine repräsentative und responsive Politik erschwert. Dies ist wohl nicht zuletzt durch die Schwächen der politischen Parteien zu erklären.

Sandra Carreras sieht zusammenfassend als Defizite der führenden argentinischen Parteien „eine zunehmende Schwächung der institutionellen Strukturen, wachsender Personalismus in der Parteispitze, eine nur ungenügende Teilnahme der Parteimitglieder am Binnenleben der Parteien, ein programmatisches Vakuum, ein geringes Engagement der Parteien bei der Regierungsbildung und der Personalrekrutierung, eine nur mangelhafte Ausfüllung der Oppositionsrolle, die Unfähigkeit, wichtige Anforderungen aus der Gesellschaft aufzugreifen und zu kanalisieren,

schließlich die Degradierung der Parteien zu reinen Wahlmaschinen – eine Funktion, die heutzutage mit größerer Wirksamkeit von Massenmedien und den Werbeagenturen wahrgenommen wird.⁴²⁾

Viele Autoren gehen sogar so weit, von einer Repräsentationskrise oder Krise des politischen Systems in Argentinien zu sprechen.⁴³⁾

Die Integration der Massen ins politische Leben, die in Argentinien schon früh auf populistischem Wege erreicht wurde, verhinderte die Institutionalisierung eines soliden parteilichen und parlamentarischen Repräsentationssystems. Statt dessen wurde über plebiszitäre und korporative Mechanismen Identifikation mit dem *Caudillo* geschaffen. Es verwundert bei diesem kulturellen Hintergrund nicht, wenn die politische und wirtschaftliche Krise von 1989 und die damit einhergehende Unfähigkeit der Parteien, des Parlaments und anderer politischen Institutionen, dieses Chaos zu beseitigen, ein fruchtbarer Boden für Führungspersonlichkeiten wie Menem oder einige Gouverneure war, die sich als Retter der Nation darstellten.⁴⁴⁾

Der Prozess der Verfassungsreform stellt ein Beispiel für die untergeordnete Rolle, welche die Parteien spielten, dar. Der Pacto de Olivos wurde 1993 zwischen Menem, der in erster Linie anstrebte, eine in der alten Verfassung nicht vorhergesehene Wiederwahl zu ermöglichen, und Alfonsín, der zu dieser Zeit noch nicht einmal ein Parteiamt inne hatte und an Reformen, die die Macht des Präsidenten einschränken sollten, interessiert war, hinter verschlossenen Türen geschlossen. Die Überlegungen bezüglich der Wiederwahl dominierten bei diesen persönlichen und intransparenten Verhandlungen, so dass andere Themen von allgemeinem politischen und gesellschaftlichen Interesse vernachlässigt wurden.

Der dezisionistische Politikstil Menems

Wenn die politischen Institutionen in Argentinien betrachtet werden, muss auch der politische Stil – quasi als Gegenpart zu den formalen Regelungen – thematisiert werden. Für Menem typisch war eine Strategie der persönlichen Allianzen.

Wegen der institutionellen Schwäche des Parteiensystems war dies nicht der entscheidende Ort, nach Bündnispartnern zu suchen. Der Korporatismus

42) Carreras, Sandra, „Das argentinische politische System – eine konsolidierte Demokratie?“, in: Sevilla, R. / Zimmerling, R., *Argentinien. Land der Peripherie?*, Bad Honnef 1997, S. 157–169 (165).

43) Vgl. Pucciarelli, Alfredo R., „El régimen político argentino a finales de la década. Democracia impotente o cómplice?“, in: *Revista Mexicana de Sociología*, Bd. 63, 2001, S. 31–66 oder Novaro, Marcos, *Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989–1993)*, Buenos Aires 1994.

44) Vgl. Novaro Marcos, *Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989–1993)*, Buenos Aires 1994, S. 173ff.

45) Vgl. Thibaut 1997; S. 148f.

46) Vgl. Corrales, Javier, „The Political Causes of Argentina's Recession“, Washington 2001, in: <http://wwics.si.edu/fellows2000/corrales/recession.pdf>, 01.10.02, o.S.

legte Strategien nicht-parlamentarischer Entscheidungsfindung und den Versuch, eine Präsidialsuprematie durchzusetzen, viel näher.⁴⁵⁾

Der extensive Gebrauch von Dekreten und Vetos, der teils auf die Krisensituation zurückzuführen ist, ist auch durch Menems politischen Stil erklärbar. Nach Überwindung der akuten Krise verselbständigte sich der dezisionistische, personalistische Stil und der fragwürdige Umgang mit den rechtsstaatlichen Institutionen.

Bei den innerparteilichen Führungskämpfen zwischen Menem und anderen Provinzfürhern zeigte der Präsident ein stark populistisches, verteilungspolitisches Verhalten, auf welches seine parteiinternen Gegner mit ebenfalls enormen öffentlichen Ausgaben antworteten. So stieg beispielsweise das Haushaltsdefizit der Provinz Buenos Aires, in der Menems Gegenspieler Duhalde Gouverneur war, zwischen 1996 und 1999 von sieben Prozent auf 25 Prozent, was dazu beitrug, die bedrohliche Staatsverschuldung in die Höhe zu treiben.

Die in erster Linie populistische und weniger neoliberale Agenda am Ende der Amtszeit Menems setzte auf Machtkonzentration durch eine kostspielige Verteilungspolitik (zwischen 1993 und 1999 erhöhte das Präsidentenamt seinen Anteil an den sozialen Ausgaben um mehr als das Doppelte) und eine extreme Aufwertung des Präsidentenamtes gegenüber den Ministerien, z.B. dem Wirtschaftsministerium, dessen Kontrolle über Ausgaben um die Hälfte gekürzt wurde.⁴⁶⁾

Menems Führungsstil ist erklärbar als eine Fortführung der informellen Institutionen des politischen Klientelismus und der Patronage, die in den lateinamerikanischen Systemen immer eine enorme Rolle spielten. Diese informellen Institutionen, im außerparlamentarischen und außerparteilichen Raum und innerhalb persönlicher Verbindungen Politik zu machen, stehen den formalen Institutionen der demokratischen Republik gegenüber und erschweren eine erfolgreiche, tiefgreifende Umsetzung von marktwirtschaftlichen Reformen.

Rechtssicherheit: Rechtsstaat Argentinien?

Während sich die vorangehenden Ausführungen mit der Komponente der horizontalen Gewaltkon-

rolle auseinandersetzen, soll nun das Rechtssystem insgesamt und vor allem die Verbindung zum Bürger im Vordergrund stehen. Es geht hier um die Rechtssicherheit, welche Kontinuität, Klarheit und Zulänglichkeit und vor allem Durchsetzung, die gleiches Recht für alle durch ein effizientes, nicht korruptes Rechtssystem bedeutet, gewährleistet.

Die Wahrung der Freiheitsrechte ist in Argentinien per Verfassung gegeben, allerdings kam es in der Praxis zu einer Aushöhlung derselben. Eine passive Haltung der Justiz und die Duldung von Fehlentwicklungen trugen zum Abbau des individuellen Rechtsschutzes bei. Dies lässt sich auf die geringe Leistungsfähigkeit der Justiz, ihre Politisierung und nicht zuletzt auf die ausufernde Korruption innerhalb der staatlichen Instanzen zurückführen.⁴⁷⁾

Wenn man davon ausgeht, dass eine moderne professionelle Verwaltung eine Möglichkeit der Legislativgewalt darstellt, eine umfassende Kontrolle über die Staatsbürokratie auszuüben und bei der Formulierung der staatlichen Politik die Initiative gegenüber der Exekutive ergreifen zu können, müssen hier in Argentinien deutliche Defizite festgestellt werden. Die kurze Amtszeit und hohe Fluktuation der argentinischen Beamten ist sehr nachteilig für eine kontinuierliche, voraussehbare Politik. Das Entstehen einer autonomen Verwaltungsstruktur wird behindert. Statt dessen entsteht eine amateurhafte Verwaltung als langfristige Folge parteipolitischer Patronage. So stellt Argentinien Graham zufolge ein Paradebeispiel für einen „paralisierten bzw. gelähmten“ öffentlichen Dienst dar und kann als „Modell einer gegen das Leistungsprinzip institutionalisierten Staatsbürokratie“⁴⁸⁾ bezeichnet werden. In einem Bericht des World Economic Forum über die Kompetenz der Staatsbeamten im Vergleich zu Angestellten im privaten Sektor nimmt Argentinien den vorletzten Platz der lateinamerikanischen Länder ein.⁴⁹⁾

Die mangelnde Professionalisierung der Verwaltung sowie die teilweise fehlende Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit der Justiz stellen eine mögliche Ursache für Korruption dar, was für die Qualität des politischen Systems Argentinien von großer Bedeutung ist.

Seit Amtsübernahme der Regierung Menem haben die Anklagen wegen Korruption, in die hohe staat-

47) Vgl. Thiery 2001, S. 265.

48) Graham, zit. in: Ferraro 2002, S. 61.

49) Vgl. Ferraro, Augustín E., „Politische Institutionen und Regierbarkeit in Lateinamerika“, in: *Lateinamerika Jahrbuch 2002*, Frankfurt am Main 2002, S. 43–64 (62).

liche Funktionäre verwickelt sein sollen, erheblich zugenommen. So wurde beispielsweise María Julia Alsogaray, die Verantwortliche für die Privatisierung von ENTel (Empresa Nacional de Telecomunicaciones), wegen illegaler Bereicherung angeklagt; verschiedene Staatssekretäre, der Berater des Präsidenten bei den Privatisierungen, der ehemalige Innenminister Manzano, der ehemalige Arbeitsminister Triaca sowie die Schwägerin und ehemalige Sekretärin Menems sind weitere Beispiele.⁵⁰⁾ Gegen Menem selbst und gegen Cavallo gab es Verfahren wegen Waffenschmuggels nach Ecuador und Kroatien. Allerdings kam es in all diesen Fällen nicht zur Verurteilung.⁵¹⁾

Das Problem sind aber nicht nur diese spektakulären Einzelfälle. Da dieses vielmehr in den Strukturen des Staates verhaftet ist und den Alltag auch auf sehr niedrigen Ebenen prägt, gehen einige Beobachter sogar so weit, in Argentinien nicht mehr von korrupten Handlungen, sondern von einem korrupten System, einem *estado de corrupción*⁵²⁾, zu sprechen.

Laut Statistiken der Organisation Transparency International hat Argentinien vor allem während der zweiten Amtszeit Menems eine negative Entwicklung durchlaufen. Wurde 1995 für Argentinien noch Platz 24 ermittelt, lag es bei dem Korruptionsindex von 1998 auf Platz Nr. 61 hinter Ländern wie Nicaragua, Thailand, Jugoslawien oder Rumänien. 1999 fand sich Argentinien auf Platz 71 von insgesamt 99 Ländern.⁵³⁾

Von der Organisation Freedom House wird Argentinien in den Jahren 1994 und 1995 bezüglich der Pressefreiheit als ‚frei‘ bezeichnet, befindet sich allerdings am Rande dieser Kategorie. Ab 1996 wird es nur noch als ‚teilweise frei‘ eingestuft, da Journalisten bedroht, zensiert und schikaniert wurden. 1998 und 1999 müssen weitere Verschlechterungen konstatiert werden.⁵⁴⁾

Bei Länder-Ratings von Freedom House, welche die politischen und bürgerlichen Rechte bewerten, lassen sich während der neunziger Jahre deutliche Rückschritte erkennen. Mit 1,2 Punkten (Skala von 0 bis 10) im Jahre 1989/90 wurde Argentinien als ‚frei‘ eingestuft. Diese Tatsache änderte sich zwar nicht, allerdings fällt es 1992/93 auf 2,3 und 1998/99 sogar auf 3,3 Punkte zurück.⁵⁵⁾ Auch wenn es sich hier nur um einzelne Segmente handelt, lassen sich in der Summe

50) Vgl. Birle 1995, S. 297.

51) Vgl. „Enter the scapegoat“, in: *The Economist*, 11.04.2002, in: <http://www.economist.com/world/la/>, 01.08.02, o.S.

52) Grondona, Mariano, *La Corrupción. El Tercer Desafío*, B.A. 1993, S. 23.

53) Vgl. Transparency International, „TI Corruption Index 1995 und 1998“, in: www.transparency.org sowie Foders, Frederico, *Die ökonomische und wirtschaftspolitische Entwicklung Lateinamerikas nach dem Zweiten Weltkrieg*, Kiel 2001, S. 35.

54) Vgl. Freedom House, „Country Ratings. Press Freedom Worldwide“, in: <http://www.freedomhouse.org/pfs99/reports.html>, 01.10.02 und Freedom House, „Annual Survey of Press Freedom, Rankings 1994–2000“, in: <http://www.freedomhouse.org/research/pressurvey.htm>, 01.10.2002, o.S.

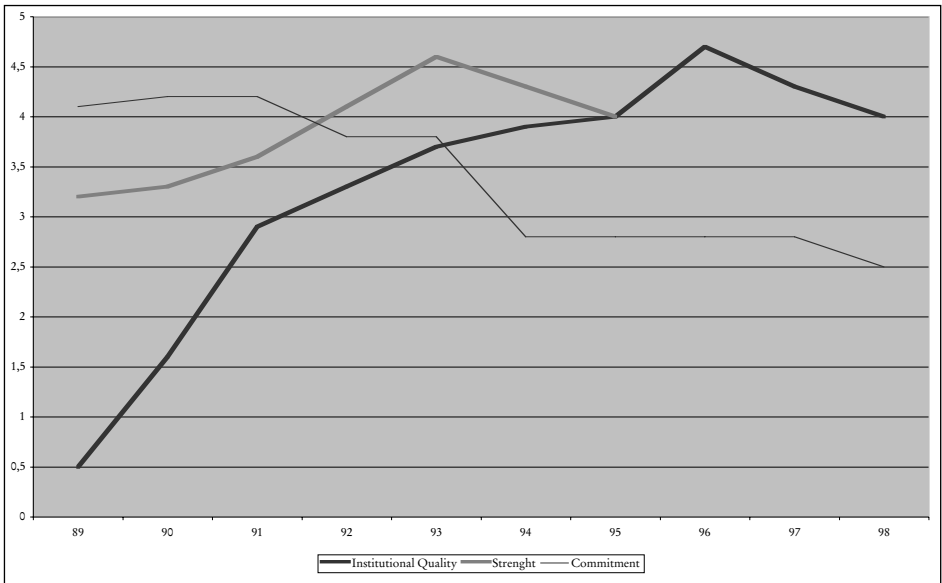
55) Vgl. Freedom House, „Country Ratings“, in: <http://www.freedomhouse.org/ratings/afghan.htm>, 01.10.2002, o.S.

zunehmend ernst zu nehmende Defizite bezüglich der Freiheitsrechte und der Rechtsstaatlichkeit feststellen.

Vor allem in der zweiten Amtsperiode Menems werden Schwächen, die die institutionelle Qualität betreffen, deutlich. Eine Studie von Borner und Kobler⁵⁶⁾ untersucht die Qualität der ökonomischen Institutionen, d.h. der Eigentums- und Vertragsrechte, wobei Implementationsstärke und Selbstverpflichtung des Staates, angemessene Institutionen zu schaffen und sich selber daran zu binden, unterschieden werden. Unter Verwendung von verschiedenen Komponenten ergibt sich eine Kurve, die eine bedeutende Qualitätssteigerung in der ersten Amtszeit Menems und ein Absinken der institutionellen Qualität nach 1996 zeigt. Die folgende Graphik veranschaulicht die Entwicklung der institutionellen Qualität sowie die der Komponenten, Stärke und Selbstverpflichtung.

56) Vgl. Borner, Silvio / Kobler, Markus, „Strength and commitment of the state. It takes two to tango. A case study of economic reforms in Argentina in the 1990s“, in: *Public Choice*, Nr.110, 2002, S. 327–350.

■ Graphik: Institutionelle Qualität



Die Verbesserungen lassen sich wohl in erster Linie durch die Stärke der Regierung Menem erklären, was an den Einnahmesteigerungen und der Konsolidierung des Haushalts in den ersten Jahren erkennbar ist. Nach dem Chaos von 1989 schaffte es Menem, den Staat wieder handlungsfähig zu machen. Diese

Glaubhaftigkeit wurde allerdings während der zweiten Amtsperiode geschwächt, da der private Wirtschaftssektor durch Zugeständnisse bei den Privatisierungen gewonnen worden war und fiskalische Begünstigungen gegen die Unterstützung der Provinzen getauscht wurden. Dies öffnete die Möglichkeiten für *Rent-seeking*-Verhalten und führte zu einem Sinken der institutionellen Qualität. Dieses Argument steht im folgenden Kapitel im Vordergrund. Der zweite Aspekt der institutionellen Qualität, der des *commitment*, ist abhängig von den demokratischen Institutionen eines Landes und deutlich vom Aspekt der Stärke zu unterscheiden. Hier geht es einerseits um *accountability*, aber auch um Responsivität, welche darüber hinausgeht. Transparente und informationsfördernde Institutionen können es zum Interesse der Politiker machen, das zu tun, was die Bürger von ihnen erwarten. Laut Borner und Kobler läßt sich ab Mitte 1991 eine leichte und ab 1993/94 eine deutliche Verschlechterung dieses Aspekts beobachten. Die Autoren führen dies darauf zurück, dass Menem vor allem nach seiner Wiederwahl die Chancen für eine erneute Wiederwahl sinken sah und deshalb weniger verantwortlich handelte. Das Ansteigen der Korruption, die Kampagnen gegen die Presse, die klientelistische Politik und Zugeständnisse bei den Reformen führten zur Verminderung des Grades der rechtlichen Selbstbindung, die zuerst durch die glaubhafte Bindung der Regierung an das Konvertibilitätsgesetz gestiegen war. Die institutionellen Qualität des argentinischen Systems verschlechterte sich in der zweiten Amtszeit Menems also deutlich.

■ Implementierung der Reformen

„...the political and institutional process of implementing these reforms has left a heavy imprint on the outcomes.“⁵⁷⁾

Die institutionellen Faktoren wie das Wahlsystem oder der Grad der geographischen Repräsentation sowie die Machtverteilung zwischen den Gewalten bestimmen also die Handlungsmöglichkeiten der politischen Akteure und damit das Maß, in dem sie die Reformen implementieren können oder wollen.⁵⁸⁾

Auch wenn in Argentinien unter Menem ein radikalerer Reformprozess als in anderen Ländern der Region festzustellen ist, fällt auf, dass die Fortschritte

57) Bambaci, Juliana, Saront, Tamara, Tommasi, Mariano, „La economía política de las reformas económicas en la Argentina“, in: *Cuadernos de Economía*, Jahrg. 37 (2000), Nr. 112, S. 495–536 (495).

58) Vgl. Bambaci / Saront / Tommasi 2000, S. 526.

in den verschiedenen Politikbereichen sehr unterschiedlich sind. So sind extrem viele und radikale Privatisierungen zu verzeichnen, wohingegen Argentinien bei den Reformen des Fiskalsystems oder dem Arbeitsmarkt unter dem Durchschnitt der lateinamerikanischen Länder liegt.⁵⁹⁾

Das lässt darauf schließen, dass es für Menem notwendig war, gewisse mächtige Gruppierungen mit Zugeständnissen zu ‚kaufen‘ bzw. das *timing* und *sequencing* des Implementationsprozesses von ihnen bestimmen zu lassen, um überhaupt die Reformen, die zwingend notwendig waren, durchführen zu können.⁶⁰⁾

Die argentinische Gesellschaft wird von vielen Autoren als konfliktiv bezeichnet. In ihr führen einige *major players* einen Verteilungskampf, welcher auch durch die Stabilisierungserfolge und Reformen des Konvertibilitätsgesetzes nicht eliminiert werden konnte. Um die Unterstützung für die Reformen zu erhalten, mussten Kompromisse bezüglich der langfristigen fiskalischen Anpassung gemacht werden, die anschließend zu extremer Verschuldung und damit der Gefährdung der Stabilisierungs- und Reformpolitik führten.⁶¹⁾

Menem konnte zwar – wie im vorhergehenden Kapitel aufgezeigt wurde – im Gefüge der Gewalten viel Macht auf die Exekutive konzentrieren. Und auch wenn der PJ von 1989 bis 1999 ununterbrochen über Mehrheiten im Parlament, Senat und bei der Verteilung der Gouverneure verfügte, musste sich Menem die Unterstützung seiner eigenen Partei und deren Machtbasis, welche im Falle des PJ von den Gewerkschaften und den Parteiorganisationen auf Provinzebene gebildet wird, sowie der wichtigen wirtschaftlichen Gruppen sichern.

Auf Druck der Gewerkschaften blieben dringende nötige Reformen des Arbeitsmarktes lange Zeit aus, wurden verzögert oder abgeschwächt. Des Weiteren blieben während der neunziger Jahre die Regulierungsinstitutionen bestehen, die den Gewerkschaften die meiste Macht verliehen: die Kollektivverhandlung und das extrem ineffiziente Sozialversicherungssystem.

Resultat war, dass die Gewerkschaften Teile ihrer traditionellen Macht als sozialer Akteur sichern konnten und am Arbeitsmarkt gesamtwirtschaftlich

59) Vgl. Tommasi, Mariano / Spiller, Pablo T., *Las fuentes institucionales del desarrollo argentino. Hacia una agenda institucional*, Buenos Aires 2000, S. 99f.

60) Baer / Elosegui / Gallo 2002, S. 67.

61) Vgl. Baer / Elosegui / Gallo 2002, S. 75.

62) Vgl. Tommasi / Spiller 2000, S. 116.

63) Vgl. Jones, Mark / Sanguinette, Pablo / Tommasi, Mariano, „Política, Instituciones y comportamiento fiscal de las provincias argentinas“, in: Cárdenas, Mauricio / Montenegro, Santiago (Hrsg.), *Economía Política de las finanzas públicas en América Latina*, Colombia 1999, S. 71–96 (72ff).

64) Dillinger, William / Webb, Steven B., „Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil“, in: <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/workpapers/wps2000series/wps2121/wps2121.pdf>, 01.08.2002, o.S.

nachteilige Regulierungen bestehen blieben, welche die Kluft zwischen den Beschäftigten und der zunehmenden Zahl der Arbeitslosen vergrößerte.⁶²⁾

Die Rolle der Provinzen bei der Haushaltsanpassung

Aufgrund der argentinischen Wahlgesetzgebung spielen die Parteiorganisationen auf Provinzebene eine dominierende Rolle gegenüber dem Kongress sowie der nationalen Organisation der Partei, weshalb die Provinzen und Gouverneure von großer Bedeutung für die Durchführbarkeit von Reformen, vor allem die Sanierung der Staatsfinanzen, sind.

In diesem Zusammenhang ist vor allem das System der *Coparticipación*, d.h. das argentinische System des Finanzausgleichs, anzusprechen. In Argentinien ist es verfassungsmäßig vorgesehen, dass der Nationalstaat seine Ausgaben durch Steuereinnahmen aus dem Außenhandel und die Provinzen die ihrigen durch Steuern auf Produktion und Konsum spezifischer Güter finanzieren. Während die Verfassung den Provinzen viel Verantwortung bezüglich ihrer Ausgaben überlässt, haben diese einen Großteil ihrer Rechte zur Steuererhebung an die nationale Regierung übertragen. Diese zieht also die Steuern – vor allem Mehrwert- und Einkommensteuer – ein, kümmert sich um deren Verwaltung, legt Steuersätze fest und nimmt später eine Umverteilung vor. Daher finanzieren die Provinzen ihre Ausgaben weniger aus eigenen Mitteln als aus den Transferzahlungen des Staates, welche weder den Proportionen von Nationalstaat und Provinzen noch denen zwischen den Provinzen entsprechen.

Nach immer neuen Regelungen stellt das System des föderalen *revenue sharing* ein extrem komplexes Gebilde von Transferzahlungen dar, welches in keiner Weise objektiven ökonomischen Kriterien entspricht und jeden Zusammenhang zwischen Wahlstimme, Steuerabgabe und Begünstigung durch öffentliche Ausgaben zerstört hat.⁶³⁾

„Because transfers can be created or altered through legislation, new transfers can be offered as a *quid pro quo* for provincial compliance with federal initiatives.“⁶⁴⁾

Da die Kosten nicht internalisiert werden, kommt es zu einer Überdimensionierung der Ausgaben.

Aufgrund des großen Einflusses der Provinzen überdauerte das gesamtwirtschaftlich ineffiziente System der *Coparticipación* und die damit einhergehende unausgeglichene Finanzsituation der Provinzen trotz verschiedener Reformversuche die strukturellen Haushaltsanpassungsversuche unter Menem. Zwischen 1991 und 1999 verzeichneten die Provinzen durchgehend Defizite in ihren Haushalten, bis hin zu zehn Prozent des Gesamtaufkommens im letzten Jahr der Regierung Menem.

■ **Tabelle 1: Finanzsituation der Provinzen 1991–1999**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Einnahmen minus Ausgaben (Mrd. US\$)	- 1,4	- 0,6	- 2,1	- 2,4	- 3,5	- 1,7	- 1,3	- 2,2	- 3,3
Defizit (in % der Einnahmen)	- 9,3	- 2,7	- 8,1	- 8,6	- 13,0	- 5,9	- 4,2	- 6,7	- 10,4

Quelle: Tommasi, Mariano / Saiegh, Sebastián / Sanguinetti, Pablo, Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics and Institutional Reform, in: *Economía*, 1 (2), 2000, S. 157–211

Auch die Verschuldung der Provinzen und vor allem die Ausgaben der Provinzregierungen für Personalkosten stiegen bis zum Jahr 1999 deutlich an. Es gelang also auf Provinzebene nicht zu rationalisieren und fiskalpolitische Anpassungen durchzusetzen, was zu einer Gefahr für die gesamtwirtschaftliche Stabilisierung und Entwicklung wurde.

Privatisierungen: Strukturelle Reformen oder Konsolidierung der ökonomischen Hegemonie?

Während der Privatisierungen, die als Kernstück des Reformprojekt Menems den Reformwillen der Regierung beweisen und zur Finanzierung derselben dienen sollten, kam es zu Zugeständissen an die *grupos económicos*, die schon von der Politik während der Diktatur begünstigt worden waren und im Zuge der Privatisierungsprozesse ihre Macht konsolidieren konnten. Nun genossen sie nicht mehr die Vorzüge der Regulationspolitik, der Industrieförderung und Importsubstitution, sondern waren statt dessen an der Bestimmung der Tarife oder der Regulationsbedingungen während der Privatisierungen beteiligt.⁶⁵⁾

So wurden die Regulierungsinstanzen auf den Märkten mit natürlichen Monopolen, wie zum Beispiel der Telekommunikation, erst nachträglich eingerichtet, was eindeutig den Forderungen der Institu-

65) Vgl. Abeles, Martín, „El proceso de privatizaciones en la Argentina de los 90: reforma estructural o consolidación hegemónica?“, in: *Epoca* (BA) 1 (dic 1999), S. 95–114 (98ff).

tionenökonomik nach vollständig verteilten und gesicherten *Property Rights* widerspricht. Die fehlende Transparenz des Prozesses in Argentinien und die völlig unzureichende Rechenschaft bzw. Verantwortlichkeit gegenüber der Bevölkerung zeigen sich darin, dass Konzessionsverträge und offizielle Entscheidungen der verschiedenen Akteure der Öffentlichkeit sowie einigen Regierungsinstanzen nicht zugänglich waren. Außerdem hatten viele Regulierungsbehörden, wie zum Beispiel die Nationale Telekommunikationskommission, nur formale Kapazitäten, wurden erst nach Jahren effektiv eingesetzt und strukturiert und waren nicht unabhängig von den Unternehmen, die sie kontrollieren sollten. In vielen Bereichen wie dem Raffineriewesen oder der Gasverteilung kam es zu gar keiner Regulierung.⁶⁶⁾

66) Vgl. Azpiazu, Daniel / Vispo, Adolfo, „Some lessons of the Argentine privatization process“, in: *Cepal Review* Nr. 54, 1994, S. 129–147 (141ff).

67) Vgl. Abeles, Martín / Forcinito, Kariana / Schorr, Martín, *El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado*, Buenos Aires 2001, S. 164.

68) Vgl. Abeles 1999, S. 99ff.

69) Vgl. Abeles 1999, S. 103ff.

So konnten Monopol- oder Oligopolmärkte entstehen. Durch die Privatisierung der Telefongesellschaft ENTel beispielsweise wurden 1990 zwei Unternehmen mit garantierter Monopolmacht für sieben Jahre geschaffen: Telefónica de Argentina für den Süden und Telecom Argentina für den Norden. Auch das Recht, Mobilfunknetze aufzubauen, welches nach der Dauer der Exklusivität eine Möglichkeit dargestellt hätte, den Wettbewerb zu eröffnen, wurde nur diesen beiden Anbietern zugesprochen.⁶⁷⁾

Dadurch sicherten sich die am Privatisierungsprozess beteiligten Unternehmen enorme Gewinne. Im Jahre 1997 stellten diese Unternehmen ein Drittel der führenden Firmen dar, tätigten 39 Prozent der Umsätze und erwirtschafteten 89 Prozent des gesamten Gewinns aller größeren Firmen.⁶⁸⁾ Demgegenüber verdoppelten sich wegen der gestiegenen Tarife die Ausgaben der Haushalte für öffentliche Dienstleistungen.⁶⁹⁾

Auch wenn die Privatisierungen eigentlich eine Signalwirkung hin zu einem liberaleren Wirtschaftsmodell haben sollten und es zwar zu einer Änderung der Besitzverhältnisse kam, änderte sich aber die Relation zwischen Markt und Unternehmen nicht. Bei der Gestaltung der Eigentumsstruktur wurden Fehler gemacht. Es wurde keine Verteilung von *Property Rights* erreicht, die zu einer möglichst großen Internalisierung der externen Effekte führt, was von der Vertragstheorie als am effizientesten und sozial verträglichsten angesehen wird.

Ein Grund dafür war sicherlich das Ziel, die Privatisierungen in möglichst kurzer Zeit durchzuführen und möglichst viele Unternehmen zu veräußern, um kurzfristig möglichst große Einnahmen zu erzielen, verbunden mit dem Ziel, den Haushalt sanieren zu können. Die enorme Geschwindigkeit und die daraus folgende Improvisation bei den Verhandlungen über die Privatisierungen sowie die fehlende Transparenz als auch der fehlende juristische Rahmen für die Partizipation ausländischen Kapitals an den Privatisierungen deuten darüber hinaus auf fehlende technische Fähigkeiten bei den ersten Privatisierungen unter Menem hin. Es wurden keine Teams von Spezialisten gebildet, sondern die Reformen von Mitgliedern der Exekutive vorgenommen. Der Kongress als mögliches Kontrollorgan wurde marginalisiert. Pragmatismus hatte Priorität vor Technokratismus. Dieses Fehlen von staatlichen technischen Akteuren – vor allem bis zum Amtsantritt Cavallos – ist auch dadurch zu erklären, dass im Kontext der wirtschaftlichen und politischen Krise und der Abkehr vom staatszentrierten Entwicklungsparadigma die Aufgabe, einen effizienteren, schmaleren Staat zu schaffen, mit der Schwächung aller seiner Dimensionen vertauscht wurde. Die Politisierung der Justiz, der Versuch, ohne Mitsprache des Kongresses und der Parteien, sondern in direkter Absprache mit den wirtschaftlichen Gruppen die Privatisierungen auszuhandeln, hatte negative Auswirkungen auf deren Qualität.⁷⁰⁾

Cavallo, Wirtschaftsminister seit 1991, stellte fest: „Privatization does produce unequivocal welfare gains, but that the political process often hinders the realization of these gains.“⁷¹⁾ Auch wenn er Privatisierung insgesamt eindeutig befürwortet, macht er nun auch auf Risiken aufmerksam, die entstehen, wenn der Staat in erster Linie nach möglichst hohen Gewinnen strebt. Die Privatisierungen der ersten Welle, d.h. diejenigen aus der Zeit vor dem Amtsantritt Cavallos und der Implementierung des Plan de Convertibilidad, waren noch im Kontext der Krise erfolgt. Im Gegensatz dazu vollzogen sich die Privatisierungen der zweiten Phase in einem entspannteren Umfeld, so dass man sich mehr an Zielen der Produktivität und der Effizienz orientieren konnte.

70) Vgl. Iazetta, Osvaldo M., „Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello“, in: *Desarrollo Económico*, 37/146, 3/1997, S. 263–285 (271ff).

71) Cavallo, Domingo, „Lessons from Argentina’s privatization experience“, in: *Journal of International Affairs* 50 (1997) S. 459–474 (436).

Bei der Privatisierung des Elektrizitäts- und Gas-sektors wurde bereits parallel ein Regulierungsrahmen geschaffen, der Tarife festsetzte. Die Versteigerungen der staatlichen Unternehmen, die zur Privatisierung anstanden, waren ab diesem Zeitpunkt transparenter, die Bewertung der Aktien näherte sich eher dem realen Wert und man versuchte mittels gestückelter Konzessionen und Verkäufe den Wettbewerb zu fördern.⁷²⁾

In dieser zweiten Phase kam es also neben der Qualitätssteigerung auch dazu, dass sich durch die zunehmenden Verhandlungen im Parlament bestimmte Interessen wie die der Provinzen oder Gewerkschaften besser durchsetzen konnten.

Die Entlassung von Wirtschaftsminister Cavallo im Juli 1996 führte dazu, dass die Glaubwürdigkeit des „Modells Argentinien“ und die technische Qualität der Wirtschaftspolitik national und international in Frage gestellt wurden.⁷³⁾

Insgesamt wurden die anfänglichen positiven Effekte der Privatisierungen auf die Haushaltssituation mittel- bis langfristig durch die Unterbewertung der Aktien, die Steuerbefreiungen und Begünstigungen einzelner Käufer sowie die Übernahme der Schulden der Betriebe durch den Staat enorm vermindert. Auch aus diesem Grunde konnte die Verschuldung in den neunziger Jahren nicht maßgeblich reduziert werden, sondern vergrößerte sich erheblich, was wiederum eine Gefahr für das Konvertibilitätsregime darstellte.

Die Interaktion zwischen der ökonomischen Elite Argentiniens und dem institutionellen System hat dazu geführt, dass Gewinne eher durch *non-technological quasi-rents*, d.h. Ausbeutung knapper natürlicher Ressourcen und politischer Renten auf Mono- oder Duopolmärkten, erwirtschaftet wurden als durch Innovation oder Produktivitätssteigerung. Der Import- und Konsumboom sowie die Begünstigung der nicht-handelsfähigen Güter führten zu einem Leistungsbilanzdefizit, zu steigender Auslandsverschuldung und zu Rezession, da das Wirtschaftswachstum nicht gefördert wurde.⁷⁴⁾ Die folgende Abhängigkeit von externen Faktoren und die negativen Wirkungen auf die sozialen Faktoren wie Arbeitslosigkeit und Armut wurden bereits dargelegt.

72) Vgl. Gerchunoff / Torre 1996, S. 753 und „Privatizaciones: El Estado reformado“, in: *Página 12*, Grandes Debates Nacionales, Nr. 28, 2002, S. 438.

73) Vgl. Haldewang, Christian von, „Legitimierung und politische Konsolidierung in Argentinien: die ‚zweite Phase‘ im Anpassungsprozess“, in: Sevilla, R. / Zimmerling, R., *Argentinien. Land der Peripherie?*, Bad Honnef 1997, S. 170–189 (171).

74) Vgl. Nochteff, Hugo, „The Argentinean experience: Development or a succession of bubbles“, in: *CEPAL Review* 1996, S. 111–126 (120f).

Machtkonzentration und fehlende Kontrollmechanismen auf politischer Ebene führten also auch zu einer „exklusiven“ Wirtschaft.

■ Auswirkungen auf Einstellung und Verhalten der Wirtschaftssubjekte

Aufgrund der steigenden sozialen Ungerechtigkeit, der wachsenden Arbeitslosigkeit und der Erkenntnis der Bevölkerung, dass das wirtschaftliche Wachstum recht fragil und von externen Einflüssen abhängig war, sank das Ansehen des wirtschaftlichen Reformplans zwischen Dezember 1991 und Juli 1996 kontinuierlich. Auch das Image Menems sank, wenn auch weniger konstant als sprunghaft. Dies ist auf immer wieder auftretende Korruptionsskandale zurückzuführen.⁷⁵⁾

■ Tabelle 2: Öffentliche Meinung über Menems Person und Wirtschaftsplan (1989–1996) (Prozentsatz der positiven Antworten)

	Carlos Menem	Wirtschaftsplan
Juli 89	85	59
Okt. 89	82	65
Aug. 90	57	33
Dez. 90	61	53
Dez. 91	70	74
März 92	55	60
Juli 92	47	58
Mai 93	45	50
Aug. 93	40	47
März 94	46	48
Dez. 94	44	45
März 95	48	38
Aug. 95	37	31
Apr. 96	32	28
Juli 96	22	17

Quelle: Gerchunoff / Torre 1996, S. 765

Das Problem der Korruption wurde von der Bevölkerung nun verstärkt wahrgenommen. In den Jahren 1996 bis 1998 gaben zwischen 87 und 92 Prozent der Befragten an, die Korruption habe stark zugenommen; ein Problem, das von über 86 Prozent als

75) Vgl. Gerchunoff / Torre 1996, S. 765.

76) Vgl. „Latinobarómetro“, Informe de Prensa 1998, in: latinobarometro.org/public_html/pdf/informes_prensa_es/graficos_es/graf98_esp.pdf, 01.08.021998, o.S.

sehr ernst eingestuft wurde.⁷⁶⁾ Das massive Ausmaß der Korruption verletzt zum einen das für die demokratische Persistenz und Performanz zentrale Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, was sich nachteilig auf die Legitimation auswirkt. Eine Untersuchung des Vertrauens in die Implementationsinstitutionen zeigt, dass das ohnehin niedrige Vertrauen in Gerichte und Polizei zwischen 1995 und 1998 um fast die Hälfte gesunken ist. Auch das Vertrauen in die Verwaltung sank in den Jahren 1995/96 deutlich.⁷⁷⁾

77) Vgl. Schneider, Carsten Q., „Korruption und Vertrauen in Implementationsinstitutionen: Ein Vergleich Lateinamerikas mit konsolidierten Demokratien“, in: Becker, Michael / Lauth, Hans-Joachim / Pickel, Gert (Hrsg.), *Rechtsstaat und Demokratie*, Wiesbaden 2001, S. 275–298 (284ff).

78) Vgl. Institut für Iberoamerika-Kunde, *Lateinamerika Jahrbuch 2000*, Frankfurt am Main 2000, S. 108.

Das sinkende Vertrauen und die abnehmende Anerkennung deuten darauf hin, dass die politische und ökonomische Performanz des argentinischen Systems vor allem ab Mitte der neunziger Jahre einem negativen Trend folgten. Die Begeisterung der Bevölkerung nahm ab, als deutlich wurde, dass die sozialen Kosten trotz des Wirtschaftswachstums immer weiter stiegen, der argentinische Entwicklungsweg langfristig große Probleme mit sich brachte und im politischen Bereich Korruption und Machtmissbrauch zunahmen.

Wie deutlich sich diese Entwicklung auf das wirtschaftliche Verhalten der Individuen und auf die Unterstützung, die dem System entgegengebracht wird, auswirkt, zeigen auch die schlechten Entwicklungen des Investitions- und Sparverhaltens ab Mitte der neunziger Jahre sowie die Zunahme der Steuerhinterziehung und des Anteils der im informellen Sektor Beschäftigten aufgrund fehlender wirtschaftlicher Sicherheit.

Zwar stieg aufgrund der nach 1990 erreichten wirtschaftlichen Stabilität der prozentuale Anteil der Bruttoinlandsinvestition am BIP insbesondere bis 1994 deutlich an, allerdings muss ab 1995 und speziell im Jahr 1999 ein Rückgang verzeichnet werden. Außerdem konnte der Wert von 1980 nicht wieder erreicht werden.⁷⁸⁾

Wie weiter oben erwähnt, muss nochmals betont werden, dass nur in bestimmten Sektoren investiert wurde. Die Erwartungssicherheit konnte also nicht genügend gesteigert werden, damit in allen Bereichen intertemporal, d.h. langfristig gehandelt wurde.

Des Weiteren ist das Sparverhalten der Argentinier problematisch. Auch wenn sich die interne Sparrate zwischen 1991 und 1995 aufgrund des Wirtschaftswachstums von 16,2 auf 18,4 Prozent steigerte, muss

bis 1999 ein Rückgang des prozentualen Anteils am BIP auf 16 Prozent verzeichnet werden. All diese Werte liegen im Übrigen unter der Sparquote von 18 Prozent des Jahres 1985⁷⁹⁾ und ebenfalls unter der Quote von 1980. Die geringe Sparquote kann sicherlich zum Teil auf die extrem kurzfristig ausgelegte Politik und Rhetorik unter Menem, der die wirtschaftliche Situation Argentiniens oft überbewertete und auf populistischem Wege Unterstützung erreichen wollte, zurückgeführt werden.

Aus der niedrigen Sparquote resultiert das Problem, dass, um den Konsum weiterhin zu ermöglichen, auf ausländische Ersparnis zurückgegriffen wurde, d.h. die private Verschuldung stieg mit der Konsequenz einer negativen Leistungsbilanz. In Zusammenhang mit dem fixen Wechselkurs und einer hohen Dollar-Verschuldung führt dies zu großer externer Abhängigkeit, welche die Stabilität und Nachhaltigkeit des wirtschaftlichen Wachstums in Frage stellt.

■ Schlussbetrachtung

Die politischen Institutionen Argentiniens entsprachen vor allem in den ersten Jahren der Präsidentschaft Menems dem Konzept der ‚delegativen Demokratie‘. Die horizontale Dimension des Rechtsstaatsprinzips wies erhebliche Defizite auf. Die Rolle des Obersten Gerichtshofes muss sehr kritisch gesehen werden, da dieser extrem politisiert und wenig unabhängig bzw. unparteiisch war, was bei den Entscheidungen zur Dekretierungspraxis des Präsidenten besonders sichtbar wird. Das Handeln des Kongresses war ebenfalls durch fehlende Professionalität geprägt. Diese Umstände führten zu einer Machtkonzentration in der Exekutive und einer Schwächung der staatlichen Instanzen, die kontrollierend auf den politischen Entscheidungsprozess einwirken sollen.

Zu diesem dezisionistischen Stil kam es, da das argentinische politische System insofern sehr fragmentiert ist, als im Entscheidungsprozess eine große Zahl von *Veto-Playern* auftritt. Dies ist zurückzuführen auf die föderale und präsidentielle Struktur der Verfassung sowie auf die Organisationsform der Parteien, innerhalb derer die zentrale Parteiorganisation hinter den provinziellen Parteiführern zurücktritt.

79) Vgl. Kiguel M., „La economía argentina a comienzos del nuevo siglo“, in: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, *Crecimiento y Equidad en la Argentina. Bases de una política económica para la década*, Buenos Aires 2001, S. 33–76 (46f).

Das Auftreten von Blockadesituationen führte dazu, dass die Regierung, um Handlungsfähigkeit zu erlangen, die Kontrollinstitutionen umging. Sie verfolgte die Strategie, das Parlament und das Justizwesen zu marginalisieren, was der extensive Gebrauch von Notstands- und Dringlichkeitsdekreten sowie von Teilvetos zum Ausdruck bringt.

Als extrem problematisch ist in diesem Zusammenhang die fehlende Institutionalisierung eines soliden parteilichen und parlamentarischen Repräsentationssystems anzusehen. Die informellen Institutionen, auf persönlichem und klientelistischem Wege politische Entscheidungen zu treffen, standen den formalen Institutionen der demokratischen Republik entgegen. Diese Diskrepanz erschwerte die vollständige Umsetzung der demokratischen Konsolidierung und der marktwirtschaftlichen Reformen.

Am Beispiel der neoliberalen Reformen der neunziger Jahre wird deutlich, welche negative Rolle die *Veto-Player*, beispielsweise die Provinzen oder auch die Gewerkschaften, spielten. Um auf nationaler Ebene im Reformprozess fortschreiten zu können, wurden völlig unausgeglichene Haushalte auf Provinzebene akzeptiert.

Verstärkend treten hier die Auswirkungen der föderalen fiskalischen *Coparticipación* hervor, die zu einer Überdimensionierung der Ausgaben in den Provinzen führten, da die aus den Einnahmedefiziten resultierenden Lasten innerhalb dieses Verteilungssystems von den einzelnen Provinzen nicht internalisiert wurden.

Eine weitere Gruppierung, der im Reformprozess große Zugeständnisse gemacht wurden, sind die *grupos económicos*. Diese spielten auf Grund des Fortbestehens der informellen Institution des Klientelismus und ihrer seit Jahrzehnten bestehenden Macht eine enorm wichtige Rolle. Ihre Zustimmung zu den marktwirtschaftlichen Reformen, die langjährige Privilegien beschneiden sollten, wurde durch einseitige Begünstigungen im Privatisierungsprozess erkaufte.

Sicherlich ist zutreffend, dass Menem den Staat mittels der Machtkonzentration in der Exekutive wieder handlungsfähig machte und dass er eine makroökonomische Stabilisierung und den wirtschaftlichen Aufschwung bewirkte. Allerdings wurden dafür Einbußen in der Qualität der wirtschaftspolitischen

Entscheidungen hingenommen. Die proklamierten Zielsetzungen wurden geopfert, um kurzfristige Zahlungsschwierigkeiten des Staates zu überwinden. Langfristig wirkte sich diese Politik negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Struktur von Haushalt und Handelsbilanz aus, weshalb Argentinien so anfällig für externe Einflüsse wurde und sich die Verschuldungsproblematik bis zur aktuellen Krise so stark zuspitzen konnte.

Vor allem aber ‚verselbstständigte‘ sich diese Fokussierung auf eine schnelle und äußerlich radikale Umsetzung der Reformen und es verfestigte sich ein institutionelles Umfeld, das weiterführende Reformen erschwerte oder teilweise sogar verhinderte.

Auffällig ist, dass sich besonders in der zweiten Amtszeit Menems die Qualität der Rechtsstaatlichkeit in Argentinien verringerte. Die Korruption nahm zu, während die Pressefreiheit deutlich sowie die politischen und bürgerlichen Rechte in geringerem Maße eingeschränkt wurden.

Neben den direkten nachteiligen Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung auf Grund einer schlechten Verwendung der Finanzmittel wirkte sich dies insbesondere auch negativ auf die Einstellung der Bevölkerung gegenüber dem System aus.

Auf Grund zunehmender Wahrnehmung von politischer Korruption, ungerechter Verteilung der sozialen und ökonomischen Kosten der Reformen sowie der wirtschaftlichen Probleme seit der Tequila-Krise sank die Anerkennung gegenüber staatlichen Institutionen und Politikern.

Angesichts steigender wirtschaftlicher Unsicherheit verringerten sich sowohl die Investitions- als auch die Sparrate seit Mitte der neunziger Jahre, wobei diese im gesamten Zeitraum ohnehin nicht das Niveau der frühen achtziger Jahre erreichten. Analog dazu nahmen das regelwidrige wirtschaftliche Verhalten wie Steuerhinterziehung und der Anteil des informellen Sektors auf dem Arbeitsmarkt zu. Die ökonomischen Vorteile von intertemporalen und interpersonellen Transaktionen durch sichere Institutionen wurden also verschenkt.

In der vorliegenden Arbeit wird deutlich, dass innerhalb der politischen Institutionen Argentiniens das Dilemma zwischen Effektivität und Durchsetzungsfähigkeit auf der einen sowie Repräsentation

und gesellschaftlicher Kontrollmöglichkeiten auf der anderen Seite nicht gelöst wurde.

Die anfänglich gute ökonomische Performanz der Regierung Menem, die durch eine Steigerung der Effektivität und Stärke des staatlichen Handelns erreicht wurde, wurde im weiteren Verlauf des Jahrzehnts durch den negativen Trend der Haushaltssituation, der Verschuldung und der sozialen Faktoren kompensiert. Diese Entwicklung muss auf Defizite bezüglich der breiten Repräsentation und der Kontrollmöglichkeiten der verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Akteure zurückgeführt werden. Die Performanz des politischen Systems unter Menem hat im Laufe seiner Administrationen deutlich an Qualität eingebüßt.

Innerhalb des institutionellen Gefüges Argentiniens wurden die suboptimalen kollektiven Ergebnisse der politischen Konfliktsituationen nicht derart überwunden, dass es zu einer langfristig positiven gesamtgesellschaftlichen Wirtschaftsentwicklung kommen konnte.