

Bild nur in  
Printausgabe verfügbar

## Geschützte Geschäfte

Andrés Musacchio | Wenn es um Argentinien's chronische Wirtschaftsmisere geht, dann wird oft eine einfache Rechnung aufgemacht: Das Land sei dank des Außenhandels reich geworden, doch Staatsinterventionismus und Protektionismus hätten alle Erfolge immer wieder zunichte gemacht. Wird mit Mauricio Macris liberaler Kehrtwende alles gut? Nicht unbedingt.

Das vielbeschworene „reiche“ Argentinien, das Land der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts – es war ein Koloss auf tönernen Füßen. Die Handelsüberschüsse waren geringer als die Zahlungsverpflichtungen; hinzu kamen Kapitalflucht und Steuerhinterziehung in bedenklichem Ausmaß.

Dass man beschloss, sich von der Agrarexportwirtschaft abzuwenden, war die Antwort auf die Stagnation der Landwirtschaft seit den 1920er Jahren, als die gesamte zur Verfügung stehende Landfläche für die Produktion eingesetzt war. Ein entschlossener Wandel hin zu einer intensiven und industrialisierten Landwirtschaft hätte hohe Investitionen erfordert, wozu die spekulationsorientierten Eliten nicht bereit waren. Hinzu kam, dass die Nachfrage der europäischen Handelspartner langsamer wuchs und somit der Handelssaldo all-

mählich sank. Gleichzeitig sorgten die ungleiche Einkommensverteilung, eine nur formal funktionierende Demokratie und die Reaktionen auf die repressive Politik des Staates für einen politischen Wandel ab Mitte der 1940er Jahre.

Es hat auch mit diesem Wandel zu tun, dass die Frage, welches Wirtschaftsmodell sich durchsetzen würde – Agrarexporte oder Industrie –, unentschieden blieb. Argentiniens Gesellschaft differenzierte sich aus; es wurde immer schwieriger für einzelne Gruppen oder Wirtschaftssektoren, die eigenen Interessen durchzusetzen. In der Folge übernahm zunächst die Industrie die Schlüsselrolle fürs ökonomische Wachstum. Die Landwirtschaft dagegen stagnierte bis zum Beginn der sechziger Jahre. Dass eine Rückkehr zum Agrarexportmodell unmöglich wurde, hatte mit der unvollständigen Strukturanpassung der Landwirtschaft und mit dem starken Protektionismus der Handelspartner zu tun, insbesondere der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Dennoch blieb man lange von Agrarausfuhren abhängig. Die Industrie erwies sich erst seit den 1960er Jahren als exportfähig; Mitte der Siebziger machten Industrieprodukte ohne landwirtschaftlichen Bezug ein gutes Viertel der Exporte aus. Phasen, in denen das Land auf Protektionismus setzte, sollten sich in der Folge immer wieder mit solchen abwechseln, in denen die Schranken aufgehoben wurden und die Kontinuität der Industriepolitik unterbrachen.

**Mal setzte man auf Protektionismus, mal auf Freihandel**

### **In der Schuldenfalle**

Der Militärputsch 1976 ging einher mit massiven politischen Repressionen, mit sozialen Umschichtungen und einer Neuausrichtung der Wirtschaft. Die Kombination aus Marktöffnung, Liberalisierung der Finanzen und der Fixierung des Wechselkurses (mit starker Aufwertung des Pesos) schwächte kleine und mittlere Unternehmen und hatte eine massive Deindustrialisierung zur Folge.

Die Militärregierung verlegte sich schwerpunktmäßig auf den Export natürlicher Ressourcen und förderte ansonsten durch ihre Politik das, was die Wirtschaftswissenschaft als „spekulative Finanzakkumulation“ bezeichnet: Dank hoher Inflations- und Zinsraten bei gleichzeitig kontrollierten Devisenpreisen wurde es zum beliebten und einträglichen Geschäft, Schulden im Ausland zu machen und das Geld in Peso-Vermögenswerten anzulegen.

Um die Inflation in den Griff zu bekommen, wurde eine erhebliche Geldmenge verpflichtend als verzinste Reserve in der Zentralbank deponiert. Die rasant wachsende private und öffentliche Verschuldung trieb das Land ab 1981 in eine tiefgreifende Krise. Langfristig übernahm der Staat die privaten Schulden, was in der Konsequenz einen massiven Ressourcentransfer zugunsten einiger Großkonzerne bedeutete. Im Rahmen der so genannten Verschuldungskrise erklärte sich Argentinien 1982 für zahlungsunfähig. Es folgten regelmäßige Verhandlungen mit dem Internationalen Währungsfonds zu strengen Bedingungen.

All das legte in den Neunzigern den Grundstein für eine weitere Phase der finanzgetriebenen Politik unter Carlos Menem. Eine große Privatisierungswelle setzte ein, die auch das Rentensystem und die öffentlichen Dienstleistungen betraf. Private Spekulation und Staatsverschuldung trieben Wirtschaft und Gesellschaft 2001 in eine noch tiefere Krise. Einer der wichtigsten Gründe für die

Zahlungsbilanzprobleme war, wie schon 1982, die Flucht der enormen Spekulationsgewinne. Der Versuch, die Depression über Sparpolitik, höhere Zinsen und Steuerentlastungen für Unternehmen zu entschärfen, vertiefte sie nur.

Das Zusammenspiel aus Währungsaufwertung und hohen Zinsen erwies sich als verhängnisvoll für eine ganze Reihe von Sektoren. Der Exportsektor wurde schmaler, die Handelsbilanz strukturell defizitär. Der hohe Schuldendienst, der Rücktransfer von Gewinnen und die Kapitalflucht verschärften die Staatsverschuldung. So taumelte das Land von Krise zu Krise, immer am Rande der Zahlungsunfähigkeit. Staatsinvestitionen und sozialpolitische Maßnahmen wurden auf ein Minimum begrenzt, Löhne gesenkt, und die Arbeitslosigkeit erreichte neue Rekorde. Der Kollaps von 2002 war im Grunde nur eine Frage der Zeit.

### Neue Handelspartner

Als es ab 2002 unter Eduardo Duhalde und dann Néstor Kirchner darum ging, die argentinische Wirtschaft wieder auf die Beine zu bekommen, nahm man erneut eine Kursänderung vor. Statt weitere Steilvorlagen für die Finanzjongleure zu liefern, konzentrierte man sich nun auf eine Förderung der Produktion und der Beschäftigung. Grundlage dafür war eine starke Abwertung des Pesos, die die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Binnenmarkt und beim Export erhöhte. Eine Umschuldung und neu eingeführte Exportsteuern ermöglichten einen primären Haushaltsüberschuss und zum ersten Mal seit Jahrzehnten einen Abbau des Schuldenbergs. Wachstum wurde nun vor allem über den Binnenmarkt geschaffen. Dieser wuchs dank einer niedrigeren Arbeitslosigkeit, einer leicht progressiven Einkommensverteilung und neuer öffentlicher und privater Investitionen.

Auch der Außenhandel machte wieder Fortschritte. Bis 2014 erzielte Argentinien kontinuierlich Handelsüberschüsse, dank derer die für die Schuldentilgung nötigen Devisen erwirtschaftet wurden. Dieser Überschuss resultierte u.a. aus einer Stärkung der Industrie durch Importsubstitution und den teils willkürlichen Importschranken, mit denen die Regierung den Auswirkungen der internationalen Krise seit 2009 gegenzusteuern versuchte. Allerdings war die Produktpalette nach einem Vierteljahrhundert der Deindustrialisierung ausgesprochen überschaubar. Das machte Importe nötig, insbesondere in der weiterverarbeitenden Industrie, in der Elektronik- und der Energiebranche. In der Automobilbranche wuchs das Handelsdefizit gegenüber dem Nachbarn Brasilien, da die regionalen Produktionsketten dort ihren Schwerpunkt hatten.

In Bezug auf die Abnahmeländer wurde es immer wichtiger, die Politik auf eine breitere Basis zu stellen. Da eine Aufhebung der Handelshemmnisse von den traditionellen Handelspartnern kaum zu erwarten war, versuchte man – teilweise koordiniert im südamerikanischen Wirtschaftsverbund Mercosur –, neue Partnerschaften aufzubauen. Damit beschleunigte sich ein Trend, der Anfang der neunziger Jahre mit der Gründung von Mercosur begonnen hatte. Die USA und Europa verloren an Bedeutung und hatten 2015 zusammen einen Anteil von nur noch 25 Prozent; 1990 hatte der Anteil noch bei 41 Prozent gelegen.

Die Mercosur-Länder (Brasilien, Paraguay, Uruguay und Venezuela) waren 2015 die wichtigsten Abnahmeländer mit einem Anteil von 24 Prozent, gefolgt

Der Zusammenbruch  
von 2002 war nur eine  
Frage der Zeit

von USA/Europa, der Asien-Pazifik-Region (20 Prozent, davon China 9 Prozent), dem Verband Südostasiatischer Nationen (8 Prozent) und Indien (4 Prozent). Deutschland war 2015 das viertwichtigste Herkunftsland argentinischer Importe, fiel aber unter den Abnehmerländern für argentinische Exporte gegenüber den Vorjahren von Rang neun auf Rang zwölf zurück.

Zwischen 2001 bis 2012 konnte Argentinien seine Exporte beträchtlich steigern – von 26 Milliarden Dollar auf 75 Milliarden. Anschließend gingen die Ausfuhren als Folge der internationalen Krise auf 57 Milliarden Dollar im Jahr 2015 zurück. Die Einfuhren, die 2000 noch 25 Milliarden Dollar betragen hatten, stiegen 2013 auf 75 Milliarden, um dann bis 2015 auf 60 Milliarden zurückzugehen. Zum ersten Mal in 16 Jahren war der Handelssaldo defizitär – doch die oft zu hörende Meinung, Argentinien habe seine Ökonomie gegenüber dem Ausland abgeschottet, wird mit Blick auf die Einfuhren widerlegt.

Mit dem Rückgang der Exporte gingen hitzige Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Agrarkonzernen einher. Als Exporteur von Nahrungsmitteln steht Argentinien im ständigen Dilemma zwischen der Versorgung der Bevölkerung und Ausfuhrchancen. Durch Exportsteuern und die Festsetzung unterschiedlicher Wechselkurse für unterschiedliche außenwirtschaftliche Transaktionen versuchte man, die Preise für Nahrungsmittel zu deckeln und den Haushalt zu stabilisieren. Die Agrarexportkonzerne verlangten dagegen eine weitere Abwertung und die Abschaffung der Exportsteuern. Um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen, reagierten sie mit Autobahnblockaden und einem Exportboykott, die die Regierung Kirchner in ihren letzten zwei Jahren stark belasteten.

Exportrahmenpolitik ohne Schwerpunktsetzung tendiert dazu, die Konzentration der Ausfuhrbranchen zu fördern. Und so machten die zehn wichtigsten Exportprodukte Argentiniens 2002 gut 67 Prozent der Gesamtexporte aus – ein Wert, der bis 2015 auf 75 Prozent stieg. Die meisten Ausfuhren kamen aus nur wenigen Branchen – darunter der „Sojakomplex“ (Sojabohnen, -mehl und -öl), Kraftfahrzeuge, Gas, Erdöl und Chemie, Fleisch und Getreide.

### Der Streit zwischen Regierung und Agrarkonzernen eskalierte

#### Ärger mit den Aasgeiern

Die Wirtschaftsintegration Argentiniens wurde zudem durch den Streit um die so genannten „Geierfonds“ belastet. Die strittigen Anleiheschulden stammen aus der Staatspleite von 2001. Die Hedgefonds und einige andere Investoren hatten die Umschuldungsangebote Argentiniens – anders als 93 Prozent der Gläubiger – ausgeschlagen und auf volle Rückzahlung geklagt. Die argentinische Regierung unter Cristina Fernández de Kirchner hatte sich stets geweigert, ernsthaft mit den von ihr als „Aasgeier“ geschmähten Fonds zu verhandeln.

Auch nach dem Urteil eines New Yorker Gerichts zu Ungunsten der argentinischen Regierung im Jahr 2014 ging der Streit mit den Geierfonds weiter. Er endete erst unter Staatspräsident Mauricio Macri mit der Annahme der Forderungen; um die Hedgefonds auszuzahlen, musste die Regierung neue Kredite in zweistelliger Milliardenhöhe aufnehmen. Das öffnete den Finanzmarkt wieder, ließ aber die Außenverschuldung Argentiniens im ersten Regierungsjahr um rund 40 Prozent steigen.

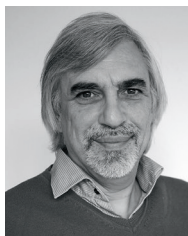
## Ein Exportboom ist unter Macri bisher ausgeblieben

Macri berief hauptsächlich Großunternehmer in sein Kabinett – und setzte das ins Werk, was man heute als neoliberale Politik bezeichnen würde: Aufhebung der Importschranken, Aufgabe der Devisenkontrolle, Liberalisierung des Finanzmarkts. Daneben ließ Macri die Pflicht für Exporteure, die Devisen ins Land zu bringen, aufheben, die Exportsteuern abschaffen und sorgte dafür, dass der Peso erst stark abgewertet und dann stabilisiert wurde. Die Kapitalanlagen aus Steuerhinterziehung wurden mit einer Steueramnestie begünstigt, die Preise für Dienstleistungen dagegen zum Teil um über 1000 Prozent erhöht. Die Inflationsrate verdoppelte sich beinahe – trotz hoher Zinsen und einem Rückgang der Nachfrage. Letzterer war eine Folge von sinkenden Reallöhnen, steigender Arbeitslosigkeit, der Senkung der Subventionen für Konsum und der Abschaffung mehrerer Sozialleistungen. Hinzu kam ein Anstieg der Armut, genauer: eine regressive Einkommensumverteilung, von den weniger begüterten zu den wohlhabenderen Bevölkerungskreisen.

Die Finanzspekulation erlebte einen neuen Boom; ebenso die Kapitalflucht. Aufgrund der nicht enden wollenden Reihe von Korruptionsaffären – Stichwort Panama Papers – ist das Vertrauen von Anlegern und Investoren in die argentinische Politik nachhaltig gestört. Ein neuer Exportboom dagegen blieb trotz Steuerentlastung, Kostensenkungen und Abwertung aus. Dafür gibt es mehrere Gründe; u.a. hat es damit zu tun, dass auch international die Preise fielen.

Zudem hatte die Regierung handelspolitisch einen denkbar ungünstigen Start. Über Freihandelsabkommen wollte man die Rückkehr zu den traditionellen Märkten (EU und USA) vorantreiben und die Profite der Exporteure steigern. Die Mercosur-Länder sollten künftig eine weniger wichtige Rolle spielen. Dass sich die USA unter Donald Trump aus den Verhandlungen über die Freihandelsabkommen TPP und TTIP zurückzogen, passte da ebenso wenig ins Konzept wie die erste Maßnahme des neuen US-Präsidenten, Zitronenimporte aus Argentinien zu stoppen. Auch die Verhandlungen mit der EU über eine Abschaffung der Handelsschranken für Agrarprodukte begannen nicht sonderlich vielversprechend. Und die Krise in Brasilien belastete Argentinien's Exporte zusätzlich. Währenddessen trug die Kombination aus Liberalisierungsmaßnahmen und aufgewerteter Währung maßgeblich dazu bei, dass die Einfuhren wieder stiegen. Die argentinische Industrie gerät dadurch immer tiefer in die Krise.

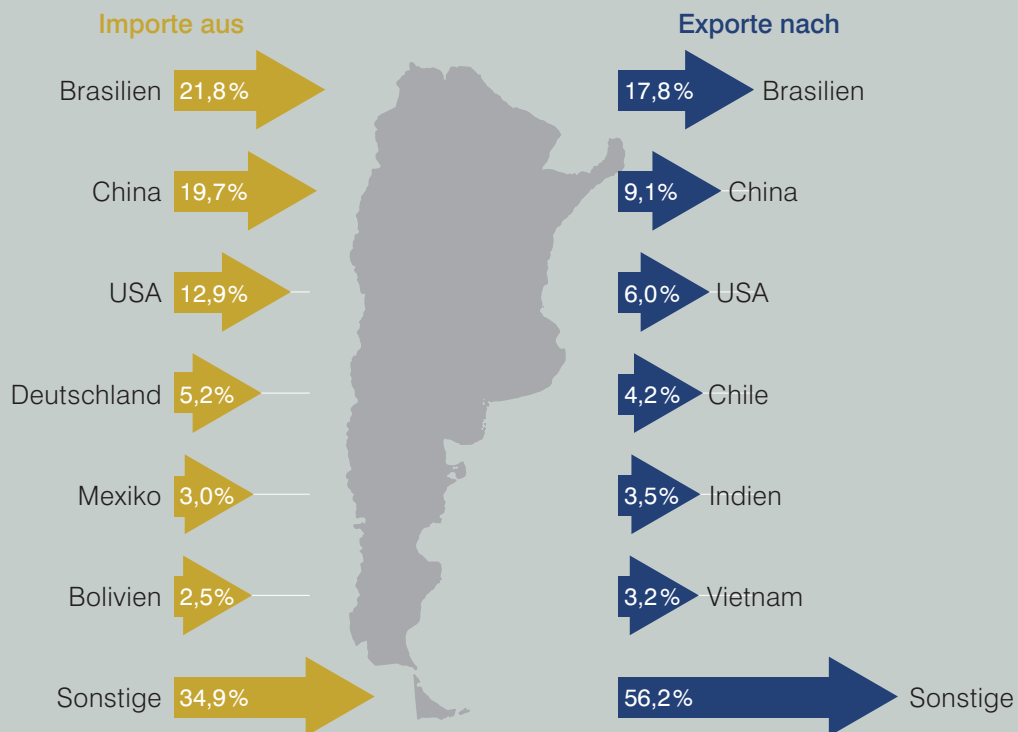
Statt die Strukturprobleme des Außenhandels anzugehen, scheint die Politik Macris eher dazu angetan, sie zuzuspitzen. Das Handelsdefizit steigt, die Exporte konzentrieren sich auf wenige Produkte mit geringem Mehrwert und hoher Umweltbelastung; die Einfuhren werden gegenüber der lokalen Produktion begünstigt. Dazu verschärfen sich Kapitalflucht, Verschuldung und Spekulation. Insgesamt eine Kombination, die für die Zukunft wenig Gutes verspricht – schon zwei Mal, Ende der siebziger und Ende der neunziger Jahre, erwies sie sich als verhängnisvoll.



**Prof. Dr. Andrés Musacchio** ist Studienleiter für Ökonomie und Sozialpolitik, Evangelische Akademie Bad Boll. Zuvor lehrte er Wirtschaftsgeschichte an der Universität Buenos Aires.

## Brasilien, China, USA

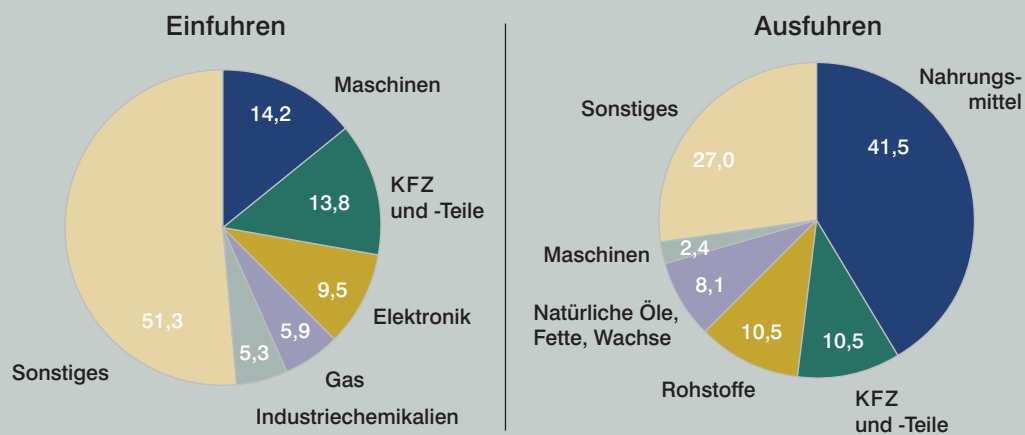
Internationaler Warenverkehr mit Argentinien 2015



Quelle: GTAI

## Exportschlager Nahrungsmittel

Anteil am Gesamtimport/-export in Prozent 2015



Quelle: GTAI