

Trendwende in Argentinien?: ist Domingo Cavallo erneut der Retter?

Nolte, Detlef

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Nolte, D. (2001). *Trendwende in Argentinien?: ist Domingo Cavallo erneut der Retter?* (Brennpunkt Lateinamerika, 6). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-444237>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

Nummer 6

31. März 2001

ISSN 1437-6148

Trendwende in Argentinien? Ist Domingo Cavallo erneut der Retter?

Detlef Nolte

Sind Verlässlichkeit und Kontinuität wichtige Voraussetzungen erfolgreicher Wirtschaftspolitik, so fällt die Bilanz für Argentinien äußerst negativ aus. In nur drei Wochen haben sich drei Wirtschaftsminister abgelöst. Dabei fanden die Wechsel manchmal schneller statt, als es die Hauptprotagonisten selbst erwartet hatten. So wurde Wirtschaftsminister Ricardo López Murphy auf der Jahresversammlung der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank in Santiago de Chile noch von Präsident Fernando de la Rúa in seinem Amt bestätigt und stieg mit dieser Überzeugung in das Präsidentenflugzeug nach Buenos Aires ein. Nur wenige Stunden später musste er seinen Rücktritt einreichen. Zeitweilig schien das Land am Rande der Unregierbarkeit zu stehen, selbst ein Rücktritt des Präsidenten wurde nicht mehr ausgeschlossen. Innerhalb von nur zwei Wochen gelang es dem neuen Wirtschaftsminister und Nachfolger von López Murphy, Domingo Cavallo, jedoch, die wirtschaftliche und politische Situation zu stabilisieren. Mit Sondervollmachten ausgestattet ist er der neue starke Mann der argentinischen Politik. Mit dem Wechsel von Cavallo ins Kabinett haben sich die politischen Koordinaten verschoben und muss die politische Landkarte Argentiniens neu vermessen werden.

Die kurze Amtszeit des Wirtschaftsministers Ricardo López Murphy

Das erste Regierungsjahr von Präsident Fernando de la Rúa hatte wirtschaftspolitisch unter keinem günstigen Stern gestanden (siehe *Brennpunkt Lateinamerika* 03-2001). Es gelang der Regierung nicht, das Land aus der Rezession herauszuführen. Dazu hatten Faktoren im internationalen Umfeld, aber auch Fehlentscheidungen in der Wirtschaftspolitik beigetragen. Im Dezember 2000 gelang es der argentinischen Regierung, durch ein umfassendes Unterstützungspaket in Höhe von US\$ 40 Mrd., das unter der Federführung des IWF geschnürt worden war, den Staatsbankrott und die Zahlungsunfähigkeit bei den

Auslandsschulden abzuwenden. Aufgrund dieses Paketes, das unter dem Schlagwort „*blindaje*“ (Panzerung) vermarktet wurde, war im Januar kurzfristig ein leichter Stimmungsumschwung in der argentinischen Bevölkerung und bei den Unternehmen zu verzeichnen. Der von Wirtschaftsminister José Luis Machinea erhoffte Vertrauensschub, der zur Wiederankurbelung der Wirtschaft genutzt werden sollte, war jedoch schnell verpufft, und es mehrten sich erneut die Krisenzeichen. In der argentinischen Presse wurde deshalb in einem Wortspiel aus der „*blindaje*“ (Panzerung) eine „*blandaje*“ (weiche Hülle) gemacht (Página 12, 25.3.2001 Suplemento Cash; <http://www.pagina12.com.ar>). Vor diesem Hin-

tergrund war Machineas Rücktritt Anfang März eine logische Konsequenz. Überraschen konnte nur, in welcher Rekordzeit die argentinische Regierung wirtschaftspolitischen (und auch politischen) Kredit verspielt hatte.

Als Nachfolger Machineas ernannte Präsident de la Rúa am Montag, den 5. März, seinen bisherigen Verteidigungsminister, Ricardo López Murphy. Dieser hatte sich als Wirtschaftsexperte schon lange einen Namen gemacht und wurde bereits bei Amtsantritt von de la Rúa als potentieller Wirtschaftsminister gehandelt. Sein Team setzte sich aus Mitarbeitern des renommierten Wirtschaftsforschungsinstituts FIEL zusammen, dem er eng verbunden ist. Knapp zwei Wochen nach Amtsantritt – die Verzögerung deutete bereits auf Konflikte im Regierungslager hin –, kündigte er am Freitag, den 16. März, ein umfassendes Wirtschaftspaket an, das u.a. Kürzungen bei den Transferzahlungen an die Provinzen und im Erziehungssektor, vor allem bei den Hochschulen, bei den Rentenempfängern und Entlassungen im öffentlichen Dienst vorsah. Das Argument zur Begründung der schmerzhaften Einschnitte lautete, dass sich nur über eine weitere Haushaltssanierung und den Abbau der Staatsverschuldung langfristig die Wirtschaft ankurbeln ließe. Als Reaktion auf die Kürzungsvorschläge traten drei Minister zurück, darunter Erziehungsminister Juri und Innenminister Storani, beide Mitglieder der Partei des Präsidenten, der UCR (*Unión Cívica Radical*). Der kleinere Koalitionspartner FREPASO zog seinen einzigen Minister, Sozial- und Umweltminister Mitre, und die stellvertretende Kabinettschefin Mejjide aus der Regierung zurück. Teile der Gewerkschaftsbewegung drohten Arbeitsniederlegungen und Demonstrationen an.

Damit tat sich eine ernste Regierungskrise auf, auch wenn Präsident de la Rúa seinem Wirtschaftsminister zunächst demonstrativ den Rücken stärkte. Das Präsidentenwort hatte eine Verfallszeit von gerade drei Tagen. Bereits am Sonntag, dem 18. März, kündigte de la Rúa den Eintritt von Domingo Cavallo ins Kabinett an, wobei Lopez Murphy Wirtschaftsminister bleiben und Cavallo Innenminister oder Kabinettschef mit weitreichenden Kompetenzen in der Wirtschaftspolitik werden sollte. Am Abend des gleichen Tages sprach er sich für ein Kabinett der nationalen Einheit aus.

In einem Kommentar im *El Nuevo Herald* (vom 27.3.2001; <http://www.elherald.com>) wird unter der Überschrift „Die Wirtschaft, der Tango, der aus dem Schritt gekommen ist“ der französische Dichter Paul Valéry zitiert: „wenn der Staat

sehr groß ist, erdrückt er uns; wenn er nicht existiert, kommen wir um“. Weiter heißt es dann: „In der Woche, die am Montag, dem 19. März, begann, litten die Argentinier unter dem Angstgefühl, dass sie keinen Staat besitzen. An diesem Tag ratifizierte Präsident de la Rúa vor dem Forum der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank in Santiago de Chile seinen Wirtschaftsminister Ricardo López Murphy. [...] In den frühen Morgenstunden des Dienstag, kündigte Präsident de la Rúa den Rücktritt des gerade in seinem Amt bestätigten an, und informierte darüber hinaus, dass Domingo Cavallo, der Mann, der die Hyperinflation während der Regierung von Carlos Menem besiegt hatte, dieses Ministerium übernehmen wird.“

Aus dem Kabinett der nationalen Einheit wurde ein Rumpfkabinett, das sich aus dem de la Rúa-Flügel der *Unión Cívica Radical* (UCR) und Ministern aus den Reihen der Partei von Cavallo (*Acción por la República*) zusammensetzt. Außen vor blieben der kleinere Koalitionspartner FREPASO und die Anhänger von Ex-Präsident Alfonsín in der UCR. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass Präsident de la Rúa vorläufig das Sozialministerium unbesetzt ließ. Domingo Cavallo, der sich in den Stunden vor der Ernennung massiver Kritik aus den Reihen der UCR ausgesetzt sah, die seinen Kabinettsbeitritt noch einmal in Frage stellte, hätte lieber ein breiteres Kabinett unter Einschluss wichtiger Repräsentanten des FREPASO gebildet (mit dem ehemaligen Vizepräsidenten Carlos „Chacho“ Alvarez als Kabinettschef), konnte sich aber gegen den engeren politischen Zirkel um de la Rúa nicht durchsetzen.

Cavallo, ein „politischer Bulldozer“: „Weder der Präsident noch ich sind Ökonomen“

Mit diesem Ausspruch irritierte der neu ernannte Wirtschaftsminister eine Gruppe peronistischer Senatoren, denen er sein Wirtschaftsprogramm erläuterte, und möglicherweise auch den Präsidenten. In diesem Ausspruch manifestieren sich das neue Selbstverständnis und die langfristigen Ziele von Cavallo als Politiker und nicht als Wirtschaftsexperte. Bei einem Abendessen mit spanischen Unternehmern in der *Casa de las Américas* in Madrid führte er im Rückblick auf seine Zeit als Minister während der Präsidentschaft von Carlos Menem weiter aus: „*Technisch wusste ich alles. Aber ich wusste nicht, wer im Machtgefüge wer war. Damals war ich ein Ökonom; heute bin ich Politiker*“ (*El País* 1.4.2001; <http://www.elpais.es>). Mit diesen Ausführungen grenzte sich Cavallo von seinem Vorgänger im

Amt, López Murphy, ab. Dieser war aus verschiedenen Gründen gescheitert:

- Er hatte ein Wirtschaftspaket entwickelt, das erneut vor allem auf Einsparungen und Haushaltskürzungen setzte und mit dem vagen Versprechen für die Argentinier verbunden war, dass in der Zukunft irgendwann das Wirtschaftswachstum wieder einsetzen würde. Nach 33 Monaten Rezession und dem vierten Anpassungsprogramm in 15 Monaten konnte eine derart konzipierte Politik erwartungsgemäß keine große Unterstützung gewinnen. Sein Vorgänger Machinea hatte sich darüber beklagt, dass die „blindaje“ nicht zu mehr Optimismus unter den Wirtschaftssubjekten geführt habe und die Argentinier seinem Aufruf, mehr zu konsumieren, um die Konjunktur anzukurbeln, nur bedingt Folge leisteten. Auch aus dieser Perspektive waren die erneuten Haushaltskürzungen von López Murphy eindeutig kontraproduktiv.
- López Murphy hatte als Technokrat gehandelt und sich von dem Glauben leiten lassen, dass ein aus volkswirtschaftlicher Sicht vernünftiges Konzept für sich allein schon ausreicht, um politischen Rückhalt zu gewinnen, und übersehen, dass die Kunst der Wirtschaftspolitik darin besteht, die Grenzen des politisch Sinnvollen, Machbaren und Konsensfähigen auszuloten und umzusetzen.
- López Murphy war zudem von der Fiktion ausgegangen, in Argentinien gebe es einen entscheidungsfreudigen und durchsetzungsfähigen Präsidenten, der ihn gegebenenfalls in Konfliktsituationen unterstützt und für die notwendige politische Rückendeckung sorgt. Diese Vorstellung sollte sich als verhängnisvoller Trugschluss erweisen.

Cavallo verfolgt einen entgegengesetzten Ansatz:

- Er hat sich zunächst um politischen Rückhalt bemüht, damit sein wirtschaftspolitisches Konzept auch umgesetzt werden kann.
- Er hat sich vom Präsidenten abgenabelt und eine eigenständige politische Machtbasis aufgebaut;
- und er hat das Schwergewicht auf die wirtschaftliche Ankurbelung und die Schaffung von positiven Erwartungen gelegt.

Die ersten beiden Komponenten der Vorgehensweise Cavallos wurden von Juan Luis Bour, dem Direktor des Wirtschaftsforschungsinstituts FIEL, das eng mit dem vorherigen Wirtschafts-

minister López Murphy verbunden ist, gut auf den Punkt gebracht: „Hier haben wir es mit einer wirksamen politischen Macht zu tun, ich würde sagen mit einem politischen Bulldozer. Cavallo ist der Mann der neuen Regierungsalianz, der mit den Peronisten verhandelt, weil die vorherigen Führer – Raúl Alfonsín und Carlos Alvarez – nie dazu kamen, irgend etwas mit der Opposition zu verhandeln. [...] Um zusammenzufassen: Was zuerst auffällt, ist, dass wir seit Dienstag eine neue Regierung haben. Man sieht eine Führung, weil sie mit der Opposition spricht, Möglichkeiten für Verhandlungen bestehen, aber nach innen zeigt sich eine neue Koalition, die auf dem Papier schwach aussieht. Dies steht in direktem Zusammenhang mit dem Machtverlust des Präsidenten und der Koalition, die ihn an die Macht gebracht hat.“ (El Mercurio. Reportajes Internetausgabe 25.3.2001; <http://www.emol.com>).

Cavallo übt heute – nach nur zwei Wochen im Amt – eine Macht und einen Einfluss aus, die er selbst in seiner Hochzeit als Wirtschaftsminister unter Menem nicht besessen hat. Dies bezieht sich weniger auf die Vetomacht – u.a. mit der Drohung des Rücktritts – oder die wirtschaftspolitische Gestaltungsmacht, obgleich diese unter Menem durch den Einfluss der verschiedenen Teilssektoren der Peronistischen Partei eingeschränkt war, sondern auf das Gewicht, das Cavallo als eigenständigem politischen Akteur zukommt. Unter Menem entsprangen der Einfluss und das politische Gewicht Cavallos dem Zusammenspiel des Duos Menem-Cavallo, wobei die erste Stimme klar festgelegt war. Unter de la Rúa verfügt Cavallo über sehr viel mehr Eigenmacht. Wichtige wirtschaftspolitische Absprachen mit der Opposition hat er ohne die Vermittlung des Präsidenten getroffen. Was politische Taktik und politische Strategie betrifft, in beiden ist Menem ein Meister (siehe *Brennpunkt Lateinamerika* 20-1999), hat sich Cavallo als gelehriger Schüler erwiesen.

Zunächst versprach er in Verhandlungen mit den peronistischen Gouverneuren vor allem kleiner, finanzschwacher Provinzen, die Transferzahlungen durch die Zentralregierung und bestehende Sonderfonds für die Provinzen nicht antasten zu wollen. Dafür erwartete er allerdings Unterstützung bei seinen Wirtschaftsreformgesetzen, unter Hinweis auf die fortbestehende Abhängigkeit dieser Provinzen von zusätzlichen Finanzleistungen der Zentralregierung. Auf diesem Wege sollte das Abstimmungsverhalten im Senat, wo die Peronisten über eine deutliche Mehrheit verfügen, beeinflusst werden. Dabei kamen ihm auch die Spaltungen und Konflikte innerhalb der

Peronistischen Partei zugute. Schließlich lobte er am 24. März in Anwesenheit der Presse nach einer Zusammenkunft mit peronistischen Senatoren den Senat, der im vergangenen Jahr durch Korruptionsvorwürfe in Verruf gekommen war, für seine Arbeit, relativierte die Beschuldigungen und nahm die Senatoren wegen der andauernden, aus seiner Sicht weitgehend ungerechtfertigten Vorwürfe in Schutz. Nachdem Cavallo den Senat für seine Politik gewinnen konnte, war die Mehrheitssuche im Abgeordnetenhaus, wo die Regierungsparteien zusammen mit Provinzparteien über eine Mehrheit verfügen, vergleichsweise einfach.

Die Maßnahmen: der „Plan Cavallo“, heterodox und mutig

Auf die Frage: „was halten Sie vom Plan Cavallo?“ antwortete der ehemalige Chefvolkswirt der Weltbank für Lateinamerika, Sebastián Edwards: „Er ist heterodox, mutig, und er erkennt an, dass die Überbewertung des Peso ein sehr ernstes Problem ist, was die vorherigen Amtsinhaber nicht getan haben“ (Clarín 26.03.2001; <http://www.clarin.com>).

Im Gegensatz zu seinen Vorgängern hat Cavallo eindeutig neue Akzente gesetzt. Cavallo setzte bewusst auf eine Strategie, positive Erwartungen zu wecken. Dies implizierte auch eine Strategie der Konsenssuche. Ausgehend von der Erkenntnis, dass Wirtschaftspolitik eine starke psychologische Komponente hat, vermied er es in seinen Erklärungen das Wort Anpassungspolitik zu verwenden, auch wenn durch Effizienzsteigerungen im Staatsapparat Kosten eingespart werden sollen. Wichtig war das Bekenntnis zu einer aktiven und wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik, das die vage Hoffnung seiner Vorgänger auf einen Automatismus wirtschaftlicher Wiederbelebung ersetzte. Nur über eine Reaktivierung der Wirtschaft – so Cavallos Credo – lässt sich das Problem der Staatsverschuldung und des Schuldendienstes in den Griff bekommen. Ein solcher wirtschaftlicher Kurswechsel wird um so dringlicher, als die neuesten bekannt gewordenen Zahlen von einem Rückgang des BIP im Jahr 2000 um 0,5% ausgehen. Ein Hemmnis bei der wirtschaftlichen Wiederbelebung ist die Überbewertung des Peso aufgrund der Dollarparität, durch die der Absatz argentinischer Waren im MERCOSUR und in Europa erschwert wird. Dieser Nebeneffekt der Konvertibilität wurde von Cavallo als Problem offen benannt, und es wurden zu dessen Bewältigung auch Maßnahmen eingeleitet.

Auf den internationalen Finanzmärkten und insbesondere bei den Rating-Agenturen zeitigten die ersten Erklärungen und Maßnahmen von Cavallo zunächst keine positiven Reaktionen, vielmehr wurden die Risikoprämien für Argentinien weiter hinaufgesetzt. Darin spiegelten sich möglicherweise weniger Vorbehalte gegenüber Cavallo, sondern eine tief sitzende Skepsis gegenüber der politischen Führung in Argentinien wider.

Das wirtschaftspolitische Paket Cavallos umfasst drei Komponenten: Maßnahmen, um die Staatseinnahmen zu erhöhen; Maßnahmen, um die Staatsausgaben zu senken; und Maßnahmen zur Ankurbelung der Konjunktur durch die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der argentinischen Unternehmen.

Den Kern des „*Plan Cavallo*“ bildet das so genannte „Gesetz zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit“, das vom Parlament in zwei Phasen behandelt wurde. Der erste Teil des Gesetzes, der Sondersteuern zur Erhöhung des Finanzaufkommens der Regierung betrifft, wurde noch in der Woche der Amtsübernahme Cavallos im Rekordtempo von beiden Kammern des Parlaments verabschiedet. Der zweite Teil, mit dem das Parlament der Regierung für ein Jahr Gesetzgebungskompetenzen abtrat, wurde eine Woche länger verhandelt. Aufgrund der politischen Sensibilität der Materie musste die Regierung Abstriche an ihrem ursprünglichen Gesetzentwurf hinnehmen, womit Wirtschaftsminister Cavallo allerdings auch gerechnet hatte.

Der erste Teil des Gesetzes wurde im Eildurchgang in nur zwei Tagen – Donnerstag und Freitag, den 22. und 23. März – im Parlament beraten und angenommen. Auf dieser Grundlage kann die Regierung in Anlehnung an ein vergleichbares brasilianisches Gesetz bis zum 31. Dezember 2002 Finanztransaktionen mit bis zu 0,6% besteuern. Alle Zahlungen, die über US\$ 1000 hinausgehen, müssen ab sofort über Schecks oder Kreditkarte beglichen werden. Als Nebeneffekt soll damit auch die Steuerhinterziehung erschwert werden. Die neuen Steuereinnahmen, an denen die Provinzen nicht partizipieren, fließen in einen Sonderfonds. Mit den Mitteln will der argentinische Staat einerseits seinen finanziellen Verpflichtungen nachkommen, andererseits soll die Wettbewerbsfähigkeit der argentinischen Wirtschaft verbessert werden. Die Regierung setzte den Steuersatz (mit Ausnahmen und Sonderregelungen) zunächst auf 0,25% fest.

Unter Berufung auf Artikel 76 der Verfassung, der sich auf Situationen des öffentlichen Notstands (*emergencia pública*) bezieht, hat der

Kongress nachfolgend der Regierung für ein Jahr Sondervollmachten erteilt, um mit Dekreten statt Gesetzen zu regieren. Dass heißt, die Ermächtigung reicht über die Amtszeit der augenblicklichen Senatoren und der Hälfte der Abgeordneten hinaus, die im Oktober neu gewählt werden. Die Regierung kann ab sofort Gesetze modifizieren, welche die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft einschränken. Dazu kann sie u.a. bestimmte Steuern oder Abgaben senken oder erhöhen, steuerliche Ausnahmeregelungen abschaffen und die öffentliche Verwaltung – einschließlich der Ministerien und autonomen Behörden – umstrukturieren. Die Regierung erhält erweiterte Kompetenzen zur Industrieförderung, zur Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen, zum Verbraucherschutz, im Bereich der Antimonopolgesetzgebung und zur Regulierung und Besteuerung des Finanzsektors (z.B. hinsichtlich der Besteuerung von Gewinnen aus dem Verkauf von Aktien oder Schatzbriefen). Ausdrücklich ausgenommen von den Sonderkompetenzen sind das Konvertibilitätsgesetz, wichtige Gesetzbücher wie das Arbeitsrecht, das Handelsrecht, das Straf- und Steuerrecht, die Entlassung von Staatsbediensteten, die Privatisierung des Banco de la Nación, anderer Staatsunternehmen, der staatlichen Universitäten und der Steuerbehörde. Veränderungen in diesen Bereichen bedürfen weiterhin der normalen Gesetzgebung unter Mitwirkung des Parlaments.

Der zweite Teil des „Gesetzes zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit“ war vom Senat in den frühen Morgenstunden (4 Uhr) des 29. März nach 13-Stunden Sitzungsmarathon (obwohl die peronistischen Senatoren, die in dieser Kammer über eine Mehrheit verfügen, im voraus ihre Zustimmung zugesichert hatten) mit den Stimmen von 50 der 54 anwesenden Senatoren in letzter Lesung verabschiedet worden. Der Senat hatte den Gesetzentwurf, wie er zuvor vom Abgeordnetenhaus weitergeleitet worden war, ohne Modifikationen übernommen. Die Abgeordneten hatten mit ihren Beratungen bereits am Sonntag, dem 25. März, begonnen. Es war das erste Mal, dass der Kongress seit der Verabschiedung des Konvertibilitätsgesetzes vor zehn Jahren an einem Wochenende tagte. Insgesamt debattierte das Abgeordnetenhaus drei Tage über den Regierungsentwurf. Dabei wurden verschiedene Veränderungen bzw. Einschränkungen an den von der Regierung eingeforderten Gesetzgebungskompetenzen vorgenommen. Von den 234 anwesenden Abgeordneten (bei insgesamt 257 Abgeordneten) stimmten am 26. März 153 für und 81 gegen die Delegation von Gesetzgebungskompetenzen an

die Exekutive. Das Abstimmungsverhalten der Parteien war sehr gemischt: von den anwesenden Abgeordneten der UCR (83) stimmten bis auf zwei alle für das Gesetz, bei den Peronisten waren es 28 von 84 Abgeordneten (vor allem Anhänger von Ex-Präsident Menem). Dazu kamen alle 13 Abgeordneten der Partei von Cavallo (*Acción por la República*) und 14 Abgeordnete von Provinzparteien. Beim FREPASO verweigerten immerhin 15 von 32 Abgeordneten der Regierung die Gefolgschaft, eine Abgeordnete trat sogar aus der Partei aus, weitere zehn konstituierten sich nachfolgend als eigenständige Gruppierung in der regierenden Allianz. Darin dokumentiert sich ein gefährlicher Riss in der Regierungskoalition. Mit der geplanten und nach dem Gesetz möglichen Schaffung weiterer Ministerien – im Gespräch sind jeweils ein Ministerium für die Sozialversicherung, den Tourismus, die Produktion und eventuell zur Bekämpfung der Korruption – verfügen der Präsident und sein Wirtschaftsminister über Verhandlungsschips, um gegebenenfalls weitere Kräfte enger an die Regierung zu binden.

Auf der Grundlage des neuen Gesetzes sollen vor allem Wirtschaftssektoren gefördert werden, die durch die Abwertung des Real (1999) im MERCOSUR und den Wertverlust des Euro gegenüber dem US-Dollar auf den europäischen Märkten benachteiligt wurden, und idealerweise auch noch beschäftigungsintensiv sind. Angestrebt wird eine Absenkung der Produktionskosten um durchschnittlich 20%. Gezielt gefördert – über Steuererleichterungen, zollpolitische Maßnahmen, Entlastungen bei den Sozialabgaben und verbilligte Kredite – werden zunächst sechs Industriesektoren: Zulieferer in der Automobilindustrie, Unternehmen der Maschinen- und Werkzeugherstellung, die Textilindustrie, die Schuhindustrie, die Papierindustrie und die Bekleidungsindustrie.

Zu den weiteren angekündigten Maßnahmen der Regierung gehört die Möglichkeit, ausstehende Steuerschulden „reinzuwaschen“. Diese Möglichkeit bezieht sich jedoch nur auf nicht versteuertes Vermögen aus der Zeit vor dem Jahr 2000. Nach spanischem Vorbild wird Steuerschuldnern die Möglichkeit eingeräumt, in Höhe des nicht versteuerten Vermögens staatliche Schatzbriefe mit niedrigen Zinserträgen zu kaufen, deren Laufzeit der Verjährungsfrist für die Steuervergehen entspricht. Auf diesem Wege soll argentinisches Kapital aus dem Ausland zurückgeholt werden. Die verkappte Amnestie für die Steuervergehen widerspricht allerdings dem hehren Anspruch der Regierung de la Rúa gegen die

Korruption und die Straflosigkeit vorgehen zu wollen.

Für Aufsehen erregte die Ankündigung des neuen Wirtschaftsministers, die Einfuhrzölle für Konsumgüter auf 35% zu erhöhen und die Einfuhrzölle für Investitionsgüter bis auf 0% absenken zu wollen. Mit einer Blitzreise nach Brasilien gelang es Cavallo, der dortigen Regierung die Zusage abzurufen, den argentinischen Partner in dieser schwierigen Situation zu unterstützen und die Maßnahmen auf irgendeine Weise, allerdings zeitlich begrenzt, mitzutragen. Mit einer grundsätzlichen Weigerung hätte Brasilien ein Auseinanderbrechen des MERCOSUR riskiert. Dies gilt gerade auch im Hinblick auf die im April anstehenden ALCA-Verhandlungen in Quebec und die verstärkten Freihandelsavancen der USA gegenüber Südamerika (siehe *Brennpunkt Lateinamerika* Kurzinfo Nr.VIII 2. Januar 2001). Allerdings geht auch die neue argentinische Zollpolitik nicht gerade mit der Schaffung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone konform.

Stimmungsumschwung am Rio de la Plata

Das kleine Stimmungshoch in Argentinien zum Jahresanfang 2001 – nach dem demoskopischen Tief der Regierung im Oktober und November (siehe *Brennpunkt Lateinamerika* 3-2001) – war mangels durchschlagender wirtschaftlicher Erfolge und einem miserablen Krisenmanagement des Präsidenten schnell verflogen. Erst der Regierungseintritt von Cavallo und das von ihm verantwortete Maßnahmenpaket hat zu einer erneuten Trendwende in der öffentlichen Meinung geführt.

Nach einer Umfrage von *Gallup Argentinien* (siehe *La Nación* 30.03.01; <http://www.lanacion.com.ar>) stieg der Anteil derjenigen, die eine positive Meinung von Domingo Cavallo haben, innerhalb nur eines Monats um 20 Prozentpunkte. Ende März äußerte jeder zweite Argentinier eine positive Meinung und nur 17% hatten eine negative Meinung (durchschnittliche Meinung 17%; 6% k.A.) über den neuen Wirtschaftsminister. Immerhin 58% trauen dem Minister zu, dass er das Land aus der wirtschaftlichen Krise herausführt (kein oder wenig Vertrauen 38%), 55% unterstützen seine wirtschaftlichen Maßnahmen (dagegen 17%) und 46% waren dafür, dass der Kongress der Exekutive Sondervollmachten zur Bewältigung der wirtschaftlichen Krise einräumt (dagegen 38%).

Demgegenüber äußerten sich nur 24% der Befragten positiv über Präsident de la Rúa, genauso viele, wie vor dem Hilfspaket des IWF im Dezember. 63% der Befragten hatten wenig oder

kein Vertrauen dazu, dass der Präsident das Land aus der Krise herausführt, nur 12% trauten ihm dies zu. Allein seine Entscheidung, Cavallo zum Wirtschaftsminister zu ernennen, stieß auf breite Zustimmung (72%).

80% der befragten Argentinier bewerteten die Krise der vergangenen Wochen als sehr schwerwiegend, 52% zeigten sich bereit (nicht bereit 38%), Opfer auf sich zu nehmen, um die wirtschaftliche Krise zu überwinden. In der Reihenfolge der wichtigsten Probleme lag die Korruption (33%) an erster Stelle vor der Arbeitslosigkeit (27%), der Armut (13%) und der Kriminalität (8%). 67% der Befragten waren gegen den Streik der Gewerkschaften in Reaktion auf die Wirtschaftspolitik von López Murphy (dafür 30%), 40% erwarteten eine Zunahme der sozialen Konflikte und Streiks in den kommenden Monaten, 29% ein unverändertes Konfliktniveau. 44% der Argentinier sahen die Ursachen für die augenblicklichen Probleme im politischen Bereich, 29% im wirtschaftlichen Bereich und 30% in beiden Bereichen.

Fazit: Die Argentinier sehen in ihrer Mehrheit die Ursachen für die wirtschaftliche Krise im politischen Bereich. Sie sind aufgrund der Schwere der Krise – noch einmal – bereit, Opfer zu bringen, und sie sehen in Cavallo ihren Hoffnungsträger, weil er ein nach vorwärts gerichtetes Programm aufweist und politische Durchsetzungsfähigkeit bewiesen hat, die seinen beiden Amtsvorgängern und Präsident de la Rúa schwerlich zugeschrieben werden kann.

Präsident de la Rúa als tragische Gestalt

Die Umfragewerte dokumentieren die Abhängigkeit Präsident de la Rúas von Cavallo, den er zur Zeit nicht entlassen kann, und dessen Erfolge. Die augenblickliche Situation in Argentinien verweist auf Funktionsprobleme von Präsidentschaftsdemokratien mit schwachen Präsidenten, die über keine parlamentarische Mehrheit verfügen. In einer parlamentarischen Demokratie wäre de la Rúa vermutlich schon von einem Parteifreund oder einem Konsenskandidaten aus einer anderen Partei abgelöst worden. Die Schwäche und der Autoritätsverlust des Präsidenten zeigen sich auch darin, dass in der turbulenten Woche der Kabinettsumbildung Rücktrittsgerüchte gestreut wurden, die von Kabinettschef Colombo – und Cavallo – dementiert werden mussten. In einer Umfrage im Großraum Buenos Aires Ende März äußerten auf die Frage, wer mehr Macht ausübe, 56% der Befragten Cavallo und nur 30% de la Rúa. Und auf die darauffolgende Frage, welches Gefühl Präsident de la Rúa in ihnen hervorrufe,

lauteten die Antworten: Wut 60%, Traurigkeit 84%, Misstrauen 62%, Enttäuschung 93% (Página 12, 1.04.2001, <http://www.página12.com.ar>).

Nichtsdestotrotz versucht de la Rúa verzweifelt, Protagonismus auf der politischen Bühne zurückzugewinnen. Dazu gehören die Hinweise aus dem Umfeld des Präsidenten, dass der Kongress die wirtschaftlichen Sonderkompetenzen an den Präsidenten und nicht an den Wirtschaftsminister delegiert habe und Präsident de la Rúa die Politik leite. Auch die Treffen de la Rúas mit den Ex-Präsidenten Alfonsín und Menem gehören zu dieser Gesichtskosmetik, wobei letztere damit ihre eigene Strategie verbinden, die sie allerdings mit de la Rúa gemeinsam haben. Sie wollen im politischen Spiel bleiben und den Einfluss eines neuen Konkurrenten begrenzen. Fraglich ist, ob das Theaterpublikum ihnen die selbst zugeschriebenen Rollen abnimmt. Da de la Rúa mittlerweile bei den internationalen Finanzorganisationen nahezu allen Kredit verspielt haben dürfte, stellt sich außerdem die Frage, ob eine aktivere Rolle des Präsidenten in der Politik nicht der Außenwahrnehmung des Landes abträglich ist und den Kredit, den Cavallo in internationalen Finanzkreisen genießt, unterhöhlt.

Statt seinen verletzten Stolz zu pflegen und mehr Protagonismus zu fordern – dazu hatte er bereit 14 Monate Zeit und dabei versagt –, sollte sich Präsident de la Rúa lieber mit einer kleineren Rolle zufrieden geben und Cavallo den Rücken frei halten. Was die Machtfrage betrifft, könnte Cavallo zur Zeit auch ohne den Präsidenten politisch überleben, nicht aber de la Rúa ohne Cavallo.

Perspektiven I: Konvertibilität forever?

In der letzten nationalen Meinungsumfrage von *Gallup Argentinien* von Ende März waren 78% der Befragten für die Beibehaltung der Konvertibilität und nur 8% für ihre Abschaffung (w.n. 14%). In keiner anderen wirtschaftspolitischen Frage zeigt sich ein so großer politischer Konsens. Darin spiegeln sich die hyperinflationären Erfahrungen vor der Konvertibilität und das Misstrauen gegenüber der eigenen Regierung wider. Die gesetzlich festgelegte Dollar-Konvertibilität, die explizit auch aus dem ökonomischen Ermächtigungsgesetz ausgeschlossen wurde, impliziert für die Argentinier die Sicherheit, einerseits eine genügend große Menge an US-Dollars als Parallelwährung und offizielles Zahlungsmittel zu halten und andererseits in Krisenzeiten ihre Peso-Bestände schnell in US-Dollars umtauschen zu können.

Insofern ist es nicht verwunderlich, wenn Cavallo eine Aufgabe des festen Wechselkurses bestenfalls in 10 bis 15 Jahren für möglich hält. Während er einer Dollarisierung, das heißt die Aufgabe der argentinischen Währung (Peso) und ihre Ersetzung durch den US-Dollar, wie sie u.a. vom ehemaligen Präsidenten Menem gefordert wird, eine Absage erteilt, sieht er durchaus Möglichkeiten für eine Modifikation des Konvertibilitätsregimes. In einem Interview anlässlich eines kurzfristig angesetzten Spanienbesuchs, eröffnet sich aus seiner Sicht in zwei bis drei Jahren eine realistische Perspektive, die Anbindung an den US-Dollar durch eine Anbindung an einen Währungskorb zu substituieren, in dem sicherlich als zweite Leitwährung der Euro enthalten wäre (La Nación 27.03.2001). Andere Kandidaten, die er nicht nennt, sind der japanische Yen und möglicherweise aufgrund der handelspolitischen Bedeutung des Nachbarlandes der brasilianische Real. Im gleichen Interview entwickelt Cavallo ein realistisches Szenario der Voraussetzungen für eine Modifikation der Konvertibilität. Der Euro muss auch als physisch greifbare Währung existieren und sich idealerweise einem Verhältnis 1:1 gegenüber dem US-Dollar annähern, und er muss auch von Argentinern wie der US-Dollar als Zweitwährung neben dem Peso akzeptiert werden.

Perspektiven II: Kann Cavallo überhaupt scheitern?

Nach Max Weber bedeutet Macht die Chance eines Menschen, den eigenen Willen in einem Gemeinschaftshandeln auch gegen den Widerstand anderer daran Beteiligten durchzusetzen. Demnach weist der neue argentinische Wirtschaftsminister Cavallo ein beachtliches Maß an Macht auf. Ist es ihm doch gelungen, per Gesetz wirtschaftliche Maßnahmen durchzusetzen und politische Kompetenzen zu erlangen, die noch zwei Wochen zuvor undenkbar gewesen wären. Macht ist in der Regel ein Nullsummenspiel. Wenn ein Akteur Macht hinzugewinnt, muss ein anderer einen Machtverlust hinnehmen. Viele haben an Macht verloren. An erster Stelle Präsident Fernando de la Rúa, der zwar immer noch nach der Verfassung über seine volle Machtfülle verfügt, in der Praxis aber die gesamten Verhandlungen mit den Regierungsparteien und der Opposition über das wirtschaftliche Notstands- und Reaktivierungsprogramm Wirtschaftsminister Cavallo überlassen hat. De facto könnte er im Augenblick, selbst wenn er es wollte, den Minister nicht entlassen. Auch die Regierungs- und Oppositionsfraktionen haben an Macht verloren,

weil es Cavallo gelungen ist, parteiübergreifende heterogene Koalitionen von einzelnen Parlamentariern oder innerparteiliche Fraktionen zu bilden. Dies erschwert zwar manchmal die Konsensfindung, verbessert aber gleichzeitig die Position des Verhandlungsführers, der wechselnde Allianzen schmieden kann und keine in sich geschlossenen Gruppierungen gegen sich hat. Und Cavallo hat an Macht und Verhandlungsspielraum gegenüber den internationalen Finanzorganisationen gewonnen, da er ihnen einerseits Erwartungssicherheit bietet, während andererseits sein Scheitern oder Rücktritt zu wirtschaftlicher und politischer Instabilität führen würde.

Sieht man von der unwahrscheinlichen Konstellation ab, dass zentrale politische Akteure vollständig irrational handeln, kann Cavallo mittelfristig nicht scheitern, weil niemand ein Interesse an seinem Scheitern hat, d.h., die Kosten einer Unterstützung von Cavallo sind für alle wichtigen internen und externen Akteure niedriger als die Kosten seines Scheitern. Dies gilt für die Regierungsparteien, die Opposition, die wirtschaftliche Elite, selbst die Gewerkschaften, und auch die internationalen Finanzorganisationen und Banken, wobei letztere widersprüchlich, teilweise sogar irrational auf die Ernennung und Politik Cavallos reagiert haben. Zwar wird Cavallo als Wirtschaftsexperte weiterhin hoch geschätzt, doch sieht man ein Risiko darin, dass er jetzt mehr Politiker als Wirtschaftsfachmann ist. Zugleich betrifft eine der wiederkehrenden Klagen aus internationalen Finanzkreisen, wenn es um Argentinien geht, das Fehlen von politischer Führung und Planungssicherheit. Diese durchzusetzen, bedarf es eines Wirtschaftspolitikers, der sich als Politiker versteht, und nicht eines Wirtschaftstechnokraten.

Zur Zeit scheinen nach Meinungsumfrage fast alle Akteure vom neuen wirtschaftspolitischen Elan und den Initiativen Cavallos zu profitieren. Auch von den im Oktober anstehenden Senatswahlen und den Teilwahlen zum Abgeordnetenhaus dürften kaum Störgeräusche ausgehen. Das wirtschaftliche Ermächtigungsgesetz gilt bis März 2002, seine abschließende Bewertung fällt deshalb aus dem Wahlkampf heraus. Bis Ende 2002/Anfang 2003 könnte das augenblickliche politische Szenarium in seinen Grundlinien fortbestehen. Dann – mit dem Näherrücken der Präsidentschaftswahlen im Oktober 2003 und der Notwendigkeit der Kandidaten sich zu positionieren und abzugrenzen – könnten sich die zwischenparteilichen und innerparteilichen Konflikte verschärfen. Und dann wird sich auch für Cavallo erneut die Frage stellen, ob er sich mit der Rolle des wirtschaftspolitischen *wizzard* zufrieden gibt, oder nach höherem, d.h. dem Präsidentenamt, strebt. Bis dahin wird sich zeigen, welche wirtschaftspolitischen Erfolge er aufweisen kann und ob der „neue“, politisch konziliante Cavallo, der damit seine früheren Gegner irritiert, sich verstetigt hat, oder ob das manchmal schwer zu zügelnde Temperament des Wirtschaftsministers wieder durchschlägt und der zuweilen arrogante und cholerische Cavallo der Menem-Ära zurückkehrt.

Autorennotiz: Prof. Dr. Detlef Nolte; stellvertretender Direktor des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Privatdozent für Politische Wissenschaft und Mitglied der Gemeinsamen Kommission Lateinamerika-Studien an der Universität Hamburg; zu Forschungsschwerpunkten und aktuellen Veröffentlichungen s. <http://www.rz.uni-hamburg.de/IK>; E-Mail: detlef_nolte@public.uni-hamburg.de.

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Textverarbeitung: Jens Urban

Bezugsbedingungen: DM 120,- p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); DM 90,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); DM 60,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von DM 30,- erhoben. Einzelausgaben kosten DM 6,00 (für Studierende DM 4,00). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-Mail bezogen werden.

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaciis 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-mail: iikh@uni-hamburg.de · Internet: <http://www.rz.uni-hamburg.de/IK>